

GORDANA ŽURGA

KAKOVOST  
DRŽAVNE UPRAVE  
**Pristopi in rešitve**

Ljubljana, 2001

Gordana ŽURGA  
KAKOVOST DRŽAVNE UPRAVE  
Pristopi in rešitve

Knjižna zbirka POLITIČNI PROCESI IN INŠTITUCIJE  
Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE  
Za založbo Ivan HVALA

Copyright © po delih in v celoti Fakulteta za družbene vede 2001, Ljubljana  
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.  
Vse pravice pridržane.

Naslovnica in prelom B&V Co.  
Tisk Tiskarna LITTERA PICTA

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35.65.018

ŽURGA, Gordana

Kakovost državne uprave : pristopi in rešitve / Gordana Žurga. -  
Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2001. - (Knjižna zbirka  
Politični procesi in inštitucije)

ISBN 961-235-067-1  
113807616

## VSEBINA

<b>UVOD</b> .....	7
<b>DRŽAVNA UPRAVA KOT DEL JAVNEGA SEKTORJA</b> .....	9
OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA IN DRŽAVNE UPRAVE.....	9
FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE.....	11
PRISTOJNOSTI IN ODGOVORNOSTI V DRŽAVNI UPRAVI.....	12
VLOGA DRŽAVNE UPRAVE SE SPREMINJA.....	16
USPEŠNOST IN UČINKOVITOST DRŽAVNE UPRAVE.....	19
<b>NOVI POGLEDI NA DELOVANJE IN UPRAVLJANJE</b>	
<b>DRŽAVNE UPRAVE</b> .....	23
JAVNI MENEDŽMENT NADOMEŠČA	
JAVNO ADMINISTRACIJO.....	25
ORGANIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE KOT POSLOVNI SISTEMI.....	26
PROCESNI VIDIK DELOVANJA ORGANIZACIJ	
V DRŽAVNI UPRAVI.....	28
IZBOLJŠEVANJE USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI	
DRŽAVNE UPRAVE.....	30
KAKOVOST IN POSLOVNA ODLIČNOST V DRŽAVNI UPRAVI.....	34
RAZVOJ ORGANIZACIJSKE KULTURE ORGANIZACIJ	
DRŽAVNE UPRAVE.....	37
POSTAVLJANJE CILJEV IN POSLOVNIH POLITIK.....	39
Razmejitev pristojnosti in odgovornosti.....	39
Strateško upravljanje.....	41
TRANSFORMACIJSKO VODENJE.....	46
<b>NOVI JAVNI MENEDŽMENT</b> .....	49
PRVINE KONCEPTA NOVI JAVNI MENEDŽMENT.....	49
KLJUČNI DEJAVNIKI USPEHA PRI UVAJANJU SPREMEMB.....	52
MODELI NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA.....	53
Model 1: Zagotavljanje učinkovitosti.....	53
Model 2: Ploščenje in decentralizacija.....	54
Model 3: Vzpostavljanje poslovne odličnosti.....	55
Model 4: Usmerjenost v zagotavljanje javnih storitev.....	56
VPLIVI IN RAZŠIRJENOST NOVEGA	
JAVNEGA MENEDŽMENTA.....	57

<b>VLOGA INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE</b>	
<b>IN INFORMACIJSKEGA SISTEMA</b> .....	59
NOVI POGLEDI NA INFORMACIJE.....	61
Upravni proces kot informacijski proces.....	61
Informacije kot produkcijski faktor.....	63
Pretok informacij med ravnmi menedžmenta.....	64
INFORMACIJSKA TEHNOLOGIJA IN	
INFORMACIJSKA DRUŽBA.....	65
Informacijska tehnologija.....	65
Informacijska družba.....	66
– Evropska unija in prehod v informacijsko družbo.....	67
– Slovenija in prehod v informacijsko družbo.....	68
VLOGA INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE PRI DELOVANJU	
IN UPRAVLJANJU JAVNEGA SEKTORJA.....	70
Vplivi informacijske tehnologije na strategijo organizacije.....	70
Vplivi informacijske tehnologije na javni menedžment.....	71
Vplivi informacijske tehnologije na oblikovanje politik	
in demokratizacijo.....	72
INFORMACIJSKA TEHNOLOGIJA IN STORITVE	
DRŽAVNE UPRAVE.....	73
Elektronska uprava.....	74
Elektronsko poslovanje v javnem sektorju in državni upravi.....	75
<b>SPREMLJANJE DELOVANJA V DRŽAVNI UPRAVI</b> .....	81
SPREMLJANJE DELOVANJA.....	81
Vidiki delovanja organizacij.....	82
Odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo.....	83
Pristopi k spremljanju in ocenjevanju delovanja.....	84
Dejavniki in ravni spremljanja delovanja.....	85
Raven organizacije.....	86
Raven vodstva.....	88
Raven posameznikov.....	88
Sistem upravljanja delovne izvedbe.....	91
Možnosti in omejitve spremljanja delovanja v upravi.....	93
OBLIKOVANJE SISTEMA SPREMLJANJA DELOVANJA.....	93
Razvoj sistema spremljanja delovanja.....	94
Merjenje delovne izvedbe.....	95
Merila, kazalniki in standardi delovanja.....	95
– Merjenje delovne izvedbe organizacij.....	98
– Merjenje delovne izvedbe vodilnih delavcev.....	102
– Merjenje delovne izvedbe posameznikov.....	103
Instrumenti spremljanja delovanja.....	103
INFORMACIJSKI SISTEM SPREMLJANJA USPEŠNOSTI	
IN UČINKOVITOSTI.....	108
Prikaz modela IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti.....	109

Transakcijski in menedžerski del IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave .....	111
- Transakcijski del IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave.....	112
- Menedžerski del IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave.....	112
Integracija modela IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave z modelom izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave .....	115
<b>NADALJNJE USMERITVE .....</b>	<b>117</b>
<b>LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>119</b>
<b>STVARNO IN IMENSKO KAZALO .....</b>	<b>127</b>



## UVOD

Z izrazom **kakovost državne uprave** mislimo na **kakovost delovanja državne uprave in kakovost njenih storitev**.

Kakovost pomeni skladnost s specifikacijami, standardi in/ali s pričakovanji strank. V državni upravi to pomeni po eni strani skladnost delovanja s sprejetimi predpisi in po drugi strani skladnost delovanja s pričakovanji državljanov, tj. strank državne uprave oziroma uporabniki njenih storitev. Pridobitev certifikata kakovosti po standardu ISO pa pomeni skladnost delovanja neke organizacije (v tem primeru državnega organa ali njegovega dela) tudi z zahtevami mednarodnega standarda; pomeni, da ima organizacija vpeljan sistem obvladovanja in izboljševanja svojega poslovanja ter obvladovanja sprememb.

Vedno pogostejše je zavedanje, da je tudi v delovanje organizacij državne uprave treba uvesti mehanizme zagotavljanja učinkovitosti in nenehnega izboljševanja. Čeprav stranke državne uprave navadno nimajo možnosti izbire, kje bodo posamezne storitve opravile, so njihove zahteve in pričakovanja vedno večji, organizacije državne uprave pa nanje na določen način odgovarjajo. Toda le celovito zasnovane rešitve omogočajo obvladovanje vseh delov poslovanja, kar se kaže v stiku s strankami, trajanju reševanja upravnih zadev, številu pritožb ipd.

Slovenska državna uprava kot osrednji del celotnega upravnega sistema se srečuje z vrsto pričakovanj in zahtev po preobrazbi, kot so zahteve po modernizaciji državne uprave, zahteve po povečanju njene uspešnosti in učinkovitosti, povečanje njene prilagodljivosti okolju, vključevanje Slovenije v sodobne integracijske tokove ipd. Vključevanje Slovenije v sodobne integracijske tokove ne pomeni samo usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo Evropske unije, ampak tudi prilagoditev organiziranja in izvajanja postopkov, komunikacijskih, informacijskih in drugih tokov. Vse to se kaže v zahtevah po standardiziranju, enotnem in primerljivem delovanju.

Z zahtevami po povečanju učinkovitosti ter prilagodljivosti spreminjajočemu se okolju se srečujejo uprave praktično vseh držav. Te zahteve izhajajo zlasti iz naraščajoče kompleksnosti družbe in okolja ter njenega medsebojnega vplivanja, naraščanja javnega sektorja in s tem naraščajoče potrebe po koordinaciji, naraščajoče participacije in decentralizacije ter iz omejenosti sredstev. Zahteve po nižanju izdatkov se v bistvu zrcalijo v iskanju učinkovitejših načinov vodenja, upravljanja in delovanja ter razvoja sistemov spremljanja delovanja in ugotavljanja učinkovitosti.

Kot odgovor na zahteve po izboljšanju uspešnosti in učinkovitosti upravnih sistemov se pojavljajo različni pristopi in modeli upravljanja ter

spremljanja uspešnosti in učinkovitosti v upravi. To pa pomeni, da moramo vpeljati merjenje delovanja organizacij sistema in s tem ugotavljati učinkovitost posamezne organizacije in tudi celotnega sistema.

Merjenje delovanja je treba uvesti na ravni posameznega zaposlenega, v smislu obsega in tudi kakovosti opravljenega dela v enoti časa. Opredeliti je treba posamezne procese in rezultate teh procesov ob upoštevanju, da so stranke – uporabniki posameznih rezultatov – notranje in zunanje. Na tej podlagi lahko ugotavljamo učinkovitost ter kakovost opravljenega dela posameznika, posamezne organizacijske enote, cele organizacije in tudi celotnega sistema državne uprave. Vodje posamezne organizacijske enote in/ali posamezne organizacije z merjenjem delovnih rezultatov in učinkovitosti dobijo tudi pregled nad kakovostjo in sposobnostjo posameznih zaposlenih in se na tej podlagi lahko argumentirano odločajo, komu bodo zaupali izvedbo (naj)zahtevnejših nalog in projektov.

Merjenje dela in spremljanje delovnih rezultatov na ravni posameznega zaposlenega spodbuja notranjo tekmovalnost: zaposleni začnejo medsebojno tekmovati in si tudi dejansko prizadevati za razširitev svojih sposobnosti in znanja, s katerimi bodo dosegali še boljše rezultate. Ustvarjanje takega delovnega okolja in organizacijske kulture lahko kmalu pomete z miselnostjo, da mora organizacija v posameznika in njegovo znanje najprej vlagati, da od njega sploh lahko kaj pričakuje – nasprotno: posameznik je na določenem delovnem mestu prav zaradi svojega znanja in sposobnosti in si mora s svojim delovnim prispevkom in dosežki najti mesto v organizaciji. Pri tem je pomembno, da plačilo opravljenega dela temelji na delovnih dosežkih, da je dobro delo ustrezno nagrajeno in da so najboljši posamezniki identificirani ter razporejeni na najvišja delovna mesta. Tako bo tudi organizacija kot celota vedela, na koga se lahko nasloni pri izvajanju najzahtevnejših del. Pri tem je tudi pomembno, da sistem spremljanja delovanja povežemo s sistemom usposabljanja v smislu osebne rasti in stalnega izboljševanja zaposlenih.

Pri izboljševanju kakovosti delovanja in storitev državne uprave dosegamo največje učinke takrat, kadar merjenju rezultatov (dosežkov) in delovanja sledijo povratni, korektivni ukrepi pri delovanju državne uprave.

**Izboljševanje kakovosti storitev in delovanja državne uprave je torej v neposredni povezavi z njeno učinkovitostjo.**



## DRŽAVNA UPRAVA KOT DEL JAVNEGA SEKTORJA

V tem delu se osredotočamo le na del organizacij javnega sektorja, in sicer na organizacije državne uprave. Razlogi za to so predvsem:

- Javna podjetja, četudi so lahko monopolistična, delujejo na trgu ali vsaj na kvazitrgu (njihove naloge lahko opravljajo tudi organizacije iz zadebnega sektorja). Že njihovi ustanovitveni akti so usmerjeni v gospodarno delovanje, imajo finančne vire (tudi) zunaj proračuna in opredeljene stranke (uporabnike, odjemalce). Večinoma so te organizacije tudi pravne osebe javnega prava.
- Organizacije državne uprave opravljajo predvsem regulativne naloge, naloge pospeševanja razvoja, upravne in naloge t. i. strokovnotehnične uprave; določenih funkcij države, kot npr. inšpekcijskega nadzorstva, ni možno prenašati v izvajanje v organizacije zunaj državne uprave.
- Organizacije državne uprave so del izvršilne oblasti in so najbolj kritično obravnavane v smislu togosti uprave ter so s tega vidika najzanimivejše za proučevanje delovanja po »podjetniškem« načelu.

### OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA IN DRŽAVNE UPRAVE

Družbeni sistem vsake države lahko v splošnem razdelimo v zasebni in javni sektor. Sistem družbene produkcije temelji na proizvodnji dobrin (proizvodov in storitev) in na njihovi potrošnji prek trga, ki po eni strani usklajuje ponudbo in povpraševanje (*vidik: delati prave stvari*), po drugi strani pa preverja delovanje podjetij (*vidik: delati stvari prav*).

Na popolnem trgu bi zagotavljal učinkovito izrabo virov, proizvodnjo vseh dobrin, ki jih potrošniki potrebujejo, in to tako, da bi potrošnikom/kupcem zagotavljal sprejemljivo ceno dobrin, proizvajalcem pa bi ta cena pokrila stroške proizvodnje in še zagotovila dobiček<sup>1</sup>. V realnosti pa trg ne zagotavlja vseh potrebnih dobrin<sup>2</sup> in tudi ne uporablja vseh razpoložljivih virov na načine, sprejemljive za vse. Nekaj zgledov:

<sup>1</sup> Več o tem: B. Ferfila: Vloga in pomen vladnega sektorja v gospodarstvu (1994b), K preučevanju ekonomske in politične dejavnosti vladnega sektorja (1994a).

<sup>2</sup> V primeru čistih privatnih dobrin trg deluje dobro, kadar obstaja veliko potrošnikov/kupcev in veliko proizvajalcev, pri zagotavljanju čistih javnih dobrin pa trg

- kadar za določene dobrine ni ustreznega povpraševanja, da bi se po tržnem načelu njihova proizvodnja izplačala,
- kadar določenih dobrin trg ni zmožen preskrbeti (npr. sodni in obrambni sistem),
- kadar proizvodnja nekaterih dobrin ni v javnem interesu, ker ima negativne učinke (npr. mamila),
- kadar gre za prepovedano uporabo nekaterih produkcijskih faktorjev (npr. izkoriščanje otroškega dela),
- če proizvaja t. i. eksternalije – stranske učinke pri proizvodnji dobrin ipd.

Govorimo torej o nepopolnosti in neučinkovitosti trga, ki se v praksi kaže na različne načine. Nepopolnost in neučinkovitost trga sta eden glavnih razlogov, da je v družbenem sistemu produkcije potreben tudi javni sektor.

Javni sektor vidimo kot mehanizem, ki ga uporabljamo za sprejemanje skupnih, družbenih odločitev. Po eni strani gre za način zagotavljanja storitev, ki koristijo vsem ljudem, po drugi strani pa za način reševanja skupnih problemov.

Po Pusiću (1995) javni sektor obsega organe in organizacije državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja. V širšem smislu javni sektor obsega ne samo organe centralne uprave in mrežo njenih regionalnih in lokalnih izpostav, pač pa tudi celotno organizacijo lokalne in funkcionalne samouprave.

Po Zakonu o javnih financah (1999) sestavljajo javni sektor v Sloveniji neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih država ali občine odločujoče vplivajo na upravljanje. Kot neposredne uporabnike opredeli državne oziroma občinske organe ali organizacije ter občinsko upravo, kot posredne uporabnike pa javne sklade, javne zavode in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.

Za organizacije državne uprave kot dela javnega sektorja, na centralni in na lokalni ravni, veljajo nekatere značilnosti:

- odzivajo se na strategije in politike, ki so zunaj njihovega neposrednega nadzora ter so izpostavljene nenadnim in dramatičnim spremembam;
- zadovoljujejo številne stranke, ki v tej vlogi ne nastopajo vedno prostovoljno;

odpove takrat, kadar sicer obstaja veliko potrošnikov, vendar pa zagovarjajo strategijo neplačevanja (Cullis in Jones, 1992: 84).

- so (lahko) omejene pri izbiri svojega »trga« oziroma skupin strank (uporabnikov);
- dotikajo se potreb posameznikov in jih uravnavajo s potrebami skupnosti, uravnavajo razmerja med uporabniki in neuporabniki storitev, uravnavajo prednosti s slabostmi;
- svoje storitve zagotavljajo v političnem okolju ter uravnovešajo politične potrebe z zahtevami strank.

Organizacije državne uprave delujejo na podlagi monopola in se zato trudijo zaščititi se pred pritiski ter oblikujejo določila in pogoje glede storitev, ki jih zagotavljajo (Corte-Real, 1996). Samoregulativnih mehanizmov navadno nimajo vgrajenih, imajo pa državne uprave dve regulativni sili, ki lahko nadzirata in/ali izvajata pritisk nanje: to so državljani in vlada, ki ji je državna uprava podrejena. Vlada dejansko ureja državno upravo in posreduje med državno upravo in družbo.

## FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE

Trpin (1995) kot temeljno dejavnost državne uprave opredeli odločanje v družbenih zadevah ter na tej podlagi njeno:

- regulativno vlogo,
- usmerjevalno vlogo pri vodenju družbenega razvoja v določeni smeri; pri tem uprava izvaja t. i. pospeševalne naloge,
- izvajanje upravnih nalog, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb (javnih dobrin – izdelkov in storitev) ter
- naloge t. i. strokovnotehnične uprave kot neposredno podporo in pomoč pri odločanju v državni upravi.

Banovec (1998: 47) zagovarja tezo, »da je država velika storitvena organizacija, ki za svoje državljanje (volivce) in druge na zaprt-nem in širšem državnem teritoriju opravlja množico dogovorjenih državnih in javnih storitev. Nekatere izvaja neposredno, druge prek posebnih organizacijskih oblik raznih javnopравnih institucij, nekaj jih da v izvajanje koncesionarjem in drugim izvajalcem.«

Najpomembnejši vir državne ureditve je ustava, zatem pa zakoni, ki urejajo pomembna vprašanja državne organizacije, ter akti, ki urejajo notranjo organizacijo in poslovanje temeljnih državnih organov.<sup>3</sup>

Slovenska državna uprava svoje naloge opravlja z zakonsko opredeljeno organiziranostjo, na centralni ravni in na lokalni ravni s svojo terito-

<sup>3</sup> Več o tem: Kristan, Grad in Kaučič: Državna ureditev Slovenije (1994b).

rialno organiziranostjo. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev ureja organiziranost in področje delovanja ministrstev do druge ravni organiziranosti. Taka (zakonska) ureditev organiziranosti je po eni strani relativno toga organiziranost in onemogoča učinkovito in hitro organizacijsko prilaganje spremembam, po drugi strani pa zagotavlja večjo preglednost in višjo stopnjo vpliva na organiziranost uprave.

Upravne enote, ki so začele delovati 1. 1. 1995, so samostojne organizacijske oblike na državni ravni in organ odločanja na prvi stopnji v upravnih stvareh<sup>4</sup> iz državne pristojnosti. Upravne enote opravljajo upravne naloge in imajo pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva, razen nalog geodetske službe, nalog upravnega nadzorstva ter nalog obrambe in zaščite, ki jih opravljajo neposredno pristojna ministrstva.

Nekatera ministrstva so zaradi značilnosti svojega dela določila lastno teritorialno organiziranost za odločanje na prvi stopnji, nadzorstvo nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti in opravljanje drugih nalog iz državne pristojnosti. Število enot teritorialne organiziranosti je različno, njihova področja se ne pokrivajo.

Imamo na primer: 60 izpostav davčne uprave, 58 upravnih enot, 14 podružnic Agencije za plačilni promet, 13 območij pospeševalne mreže za malo gospodarstvo, 12 območnih geodetskih uprav in 34 izpostav, 12 statističnih regij, 11 registracijskih območij, 11 območij uprave za notranje zadeve, 10 območij zdravstvenih zavodov, 9 območij zavoda za šolstvo, 8 vodnogospodarskih območij, 7 območij kmetijsko-gozdarske zbornice, 7 pokrajinskih območij teritorialne obrambe idr.

Država bi z enovitejšo organizacijo lahko poskrbela za večjo preglednost, lažji nadzor, večjo sinergijsko povezljivost in višjo stopnjo učinkovitosti svojih dejavnosti ter s tem prispevala k izboljševanju kakovosti storitev družbi in gospodarstvu ter k zmanjševanju izdatkov slovenskih davkoplačevalcev (Gulič in Praper, 1998).

## PRISTOJNOSTI IN ODGOVORNOSTI V DRŽAVNI UPRAVI

V Sloveniji velja načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti. V okviru zakonodajne veje oblasti se izdajajo ustava, zakoni ter drugi najvišji pravni akti, kar določa pravne podlage in okvir za opravljanje drugih državnih funkcij; izvršilno funkcijo opravlja vlada in

<sup>4</sup> Upravna stvar je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava (ZUP, člen 2/2).

upravni organi, zlasti z izvajanjem zakonov in politike; sodno oblast izvajajo sodišča.<sup>5</sup>

Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, v okviru katere se najbolj neposredno uresničujejo najpomembnejše funkcije sodobne države (Grad, 1994: 159) – klasična represivna funkcija kot tudi socialne in ekonomske funkcije države. V različnih sistemih so nosilci izvršilne oblasti različni državni organi, različen pa je tudi njihov položaj v sistemu organizacije državne oblasti in razmerja do drugih organov, zlasti do zakonodajne oblasti.

Za načelo delitve oblasti je značilno, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti (zakonodajno, izvršilno in sodno), pri svojem delovanju relativno samostojni in neodvisni od drugih organov državne oblasti, vendar pa je med njimi vzpostavljen sistem razmerij, t. i. sistem zavor in ravnovesij (Grad, 1997: 8), ki zagotavlja okvire medsebojnega sodelovanja in tudi medsebojnega nadzorovanja. Skladno z idealnimi cilji demokracije je uprava, čeprav formalno enakopravna z drugima dvema vejama oblasti – zakonodajno in sodno – kljub temu podvržena njuni kontroli (Pusić, 1995: 29). Zakonodajna veja sprejema predpise, ki državno upravo obvezujejo, odobrava sredstva, od katerih živi, upravo politično nadzira, sodeluje pri izboru funkcionarjev na čelu uprave, določa politiko, ki bi jo uprava morala uresničevati. Sodišča razsojajo v posameznih primerih, pri katerih je uprava, pa tudi država kot pravna oseba, ena od strank, na podlagi tožb državljanov sodišča<sup>6</sup> neposredno nadzorujejo upravne akte.

V Sloveniji uresničujeta izvršilno oblast vlada in uprava oziroma upravni organi. Vlada je z Zakonom o Vladi RS opredeljena kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS. Uprava pa je z Zakonom o upravi opredeljena kot del izvršilne oblasti v RS, ki uresničuje upravne naloge. Vlada vodi in usmerja državno upravo z ministrstvi. Izvršilno funkcijo oblasti tako izvaja vlada kot zgornji, politični del, spodnji, strokovni del pa je uprava (Trstenjak, 1997: 5).

Vloga vlade je dvojna: po eni strani opravlja političnoizvršilno funkcijo, na drugi strani pa tudi upravno. V okviru upravne funkcije vlada deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja (uskaljevalna funkcija) in nadzoruje (nadzorstvena funkcija) delovanje državnih organov. Vlada državno upravo vodi in usmerja z ministri. Pri tem nadzoruje delo ministrstev, jim daje politične usmeritve za izvajanje politike in izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno opravljajo svoje naloge. Ministri so pri tem v dvojni vlogi: kot člani vlade in kot predstojniki ministrstev, kar se kaže tudi v njihovi dvojni odgovornosti, ki je kolektivna in individualna. Kolektivna odgovornost ministra pomeni, da je vsak minister odgovoren za vsako odloči-

<sup>5</sup> Več o tem: Grad: Državna ureditev (1997); Trstenjak: Državna uprava (1997).

<sup>6</sup> Sodišča splošne pristojnosti ali pa posebna upravna sodišča.

tev vlade, ne glede na to, ali se z njo strinja ali pa je celo glasoval proti njej. Individualna odgovornost ministra pa se kaže v tem, da je vsak minister v celoti odgovoren za delo ministrstva, ki ga vodi, in seveda za svoje lastno delo.

Ustava RS funkcij vlade RS ne opredeljuje, te so izvorno opredeljene v Zakonu o vladi. Vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi akti določa, usmerja in usklajuje uresničevanje politike države. S tem namenom vlada izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih v pristojnosti države. Funkcije vlade so:

- določanje, usmerjanje in usklajevanje izvajanja politike države,
- izdajanje predpisov in sprejemanje drugih pravnih, političnih, ekonomskih in drugih ukrepov,
- predlaganje zakonov, drugih predpisov in drugih splošnih aktov v sprejem državnemu zboru,
- predstavitev proračunskega memoranduma državnemu zboru,
- usmerjanje državne uprave z ministrstvi,
- nadzorovanje dela ministrstev in dajanje smernic za izvajanje politike in za izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov,
- odločanje v sporih o pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil,
- urejanje delovnega časa v državni upravi ter sprejemanje organizacijskih, kadrovskih in drugih ukrepov,
- uresničevanje pravic in dolžnosti v imenu Republike Slovenije kot ustanovitelja zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij,
- zastopanje RS kot pravne osebe,
- upravljanje nepremičnin in drugega premoženja RS.

Vrh državne uprave je torej vlada. Njena temeljna naloga je odločanje, temeljna naloga državne uprave pa je uresničevanje nalog uprave in nadzor (Trpin, 1995). Funkcije uprave so opredeljene predvsem v Zakonu o upravi in drugih zakonih. Izvajajo jih organi državne uprave. Državna uprava uresničuje svoje naloge na podlagi in v mejah ustave in zakonov ter drugih predpisov in aktov, pri svojem delu pa je samostojna. **Primarno načelo pri izvajanju vsake naloge državne uprave je načelo ustavnosti in zakonitosti.** Funkcije uprave so:

- izvajanje predpisov, priprava in izdaja upravnih aktov,
- inšpekcijsko in upravno nadzorstvo,
- nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti,
- zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države,
- pospeševanje gospodarskega, socialnega, kulturnega, ekološkega in splošnega družbenega razvoja,
- priprava zakonov, drugih predpisov in aktov ter opravljanje strokovno-tehničnih nalog za vlado,

- izvajanje strokovnih in drugih nalog v zvezi z upravljanjem nepremičnin in drugega premoženja RS (po pooblastilu vlade).

Državna uprava izvaja tudi naloge, s katerimi se zagotavljajo splošne, tehnične in druge razmere za opravljanje nalog organov državne uprave. Nekatere od teh nalog so centralizirane<sup>7</sup> (urejanje kadrovskih zadev višjih upravnih delavcev, sodelovanje pri določanju sistemizacije delovnih mest, opravljanje finančnih in računovodskih nalog, izvajanje informacijske podpore, izvajanje splošne dejavnosti), nekatere so decentralizirane<sup>8</sup> (urejanje kadrovskih zadev, urejanje notranje organizacije, opravljanje finančnih in računovodskih nalog, izvajanje informacijske podpore, izvajanje splošne dejavnosti, obveščanje)<sup>9</sup>. Obstajajo pa tudi določene naloge državne uprave, s katerimi se urejajo zadeve za več organov državne uprave. Te so v izvorni pristojnosti posameznih organov državne uprave, ki pri njihovem uresničevanju sodelujejo tudi z drugimi organi državne uprave: usklajevanje sistema delovanja organov državne uprave,<sup>10</sup> državna statistika,<sup>11</sup> uresničevanje ustavnosti in zakonitosti,<sup>12</sup> izvajanje proračuna.<sup>13</sup>

Zakon o splošnem upravnem postopku pri odločanju o upravnih stvareh opredeli stvarno in krajevno pristojnost:

- stvarna pristojnost (ZUP, člen 16):
  - za odločanje v upravnih stvareh iz državne pristojnosti so na prvi

<sup>7</sup> Opravljajo se v enem organu za vse organe državne uprave, razen za izjeme, ki jih določi vlada. Najpogosteje so to: Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje – Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, Ministrstvo za zunanje zadeve – diplomatsko-konzularna predstavništva, Slovenska varnostnoobveščevalna agencija.

<sup>8</sup> Gre za naloge, ki se opravljajo v vsakem državnem organu. To so dela z enako vsebino, ki jih v vsakem organu opravljajo zase.

<sup>9</sup> Glej tudi dokument Centra vlade za informatiko *Strateški plan razvoja skupnega dela informacijskih sistemov državne uprave* iz leta 1997.

<sup>10</sup> Ministrstvo za notranje zadeve opravlja te skupne zadeve v zvezi z državno upravo:

- sistem, organizacija in delovanje upravnih organov,
- sistem financiranja, plače in drugi prejemki v državni upravi,
- sistem delovnih razmerij v državni upravi,
- nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku in druge zadeve obče uprave,
- usposabljanje kadrov za opravljanje upravnih nalog in strokovne izpite,
- upravna statistika.

<sup>11</sup> Statistični urad Republike Slovenije.

<sup>12</sup> Služba vlade RS za zakonodajo; pri medresorskem usklajevanju predpisov je obvezna usklajenost z Ministrstvom za finance, pri medresorskem povezovanju pri mednarodnem sodelovanju pa morajo ministrstva sodelovati z Ministrstvom za zunanje zadeve.

<sup>13</sup> Ministrstvo za finance.

- stopnji stvarno pristojne upravne enote, če zakon ne določa drugače;
- za odločanje v upravnih stvareh iz državne pristojnosti so na drugi stopnji pristojna ministrstva, če zakon ne določa drugače;
  - krajevna pristojnost (ZUP, člen 19):
    - stvarno pristojno ministrstvo odloča o upravnih stvareh na območju celotne države;
    - organi državne uprave, organizirani po teritorialnem načelu, odločajo v upravnih stvareh na območju, za katero so organizirani;
    - organi lokalnih skupnosti odločajo v upravnih stvareh na območju lokalne skupnosti.

## VLOGA DRŽAVNE UPRAVE SE SPREMINJA

Upravni sistemi so pred velikimi izzivi (Osborne in Gaebler, 1992). Rast in zahteve poindustrijske družbe, ki temelji na znanju, globalni ekonomiji, idr., preoblikujejo stare stvarnosti po vsem svetu in ustvarjajo nove priložnosti in preteče probleme. Ta izjemno hiter in dinamičen razvoj družbenega sistema, predvsem pa globalizacija sveta, postavlja upravne sisteme v novo vlogo; tej novi vlogi morajo upravni sistemi prilagoditi tudi svoje institucije in naloge. Stara, poudarjeno regulativna vloga države, se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopravna partnerica skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema. Poudarjena sta medsebojni vpliv javnega in zasebnega sektorja ter doseganje ravnotežja med izvršilno, zakonodajno in regulativno oblastjo na eni strani in zakoni trga, industrije in uporabnikov na drugi strani.

Pusić (1995: 36–37) ugotavlja, da odnos državljanov do javnega sektorja ni več odnos podložnika do države. Državljeni se do organizacij javnega sektorja pojavljajo v različnih vlogah: kot volivci, proizvajalci, potrošniki, uporabniki, bolniki, stranke; vsaka vloga je posebej urejena in v vsaki od teh vlog državljeni razpolagajo z zakonskimi sredstvi za uveljavitev oziroma obranitev svojih interesov v zvezi z omejevanjem, kratenjem in drugimi zlorabami svojih pravic.

Spremenjeni odnosi med organizacijami, ki zagotavljajo javne dobrine, in strankami uprave so zajeti v tej preglednici:



### Preglednica 1.1: Primeri različnih odnosov med strankami javne uprave in izvajalci storitev

<i>Položaj strank uprave</i>	<i>Vrste storitev – položaj strank in izvajalcev storitev</i>
prejemnik pomoči	npr. pomoč ob brezposelnosti. Stranka prejema denarno pomoč, od katere je odvisna in do katere ima pravico. Izvajalec storitve ima na tem področju monopol;
porabnik	npr. oskrba na domu. Stranka ima navadno nekaj možnosti izbire med različnimi javnimi in zasebnimi izvajalci, vendar je od storitve zelo odvisna. Storitve se izvajajo osebno;
proizvajalec in porabnik	npr. starši, ki sodelujejo pri delovanju šol, ki jih obiskujejo njihovi otroci, in so zato v dveh vlogah: porabnik storitev (otroci obiskujejo šole) in proizvajalec (starši sodelujejo pri oblikovanju razmer, dejavnosti šole idr.);
uporabnik	npr. javni parki. Stranka sicer glede javne storitve nima izbire, vendar od nje tudi ni odvisna. Storitve tudi ni osebna;
kupec	stranka storitev kupi (pošta, telekomunikacije, prevoz, idr.) in plača določeno ceno. Izvajalec storitve je pogosto monopolni izvajalec, stopnja odvisnosti je navadno visoka;
davkoplačevalec	stranke imajo v odnosu do davčnega urada jasne obveznosti, vendar pa pričakujejo storitev ali pomoč, ki jim bo pomagala pri izpolnjevanju njihovih obveznosti;
stranka z zakonsko opredeljenimi obveznostmi (reguliranec)	npr.: varnost, okoljski predpisi. Stranka je subjekt inšpekcije, predpisov ipd., ki precej vplivajo na njeno delovanje. Stranka ima zakonsko opredeljene obveznosti, vendar od urejevalca pričakuje primerno in takojšnje ukrepanje.

Vir: Shand, David; Arnberg, Morten. 1996. Background Paper, str. 17.

Državna uprava kot pospeševalka razvoja mora sodelovati pri<sup>14</sup>:

- vzpostavljanju razmer za javno, zasebno ali mešano zagotavljanje javnih dobrin (javnih izdelkov in storitev);
- razvijanju možnosti izbire na področju javnih služb ter pospeševanju njihove kakovosti;
- uvajanju tekmovalnosti v javni sektor, pospeševanju učinkovite rabe virov;
- določanju poti za izboljšanje sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem.

Izjemen vpliv na nadaljnji razvoj upravnih sistemov ima tudi globalizacija. Avtorja Gulič in Praper (1998: 77–78) iz knjige Globalizacijska past avtorjev H.P. Martin in H. Schumann (1996) povzemata tiste vplive, ki se nanašajo na postopno zmanjševanje vloge države na svetovni ravni:

<sup>14</sup> Drugo medresorsko posvetovanje o preobrazbi slovenske javne uprave v luči približevanja Evropski uniji: str. 10. 1997. Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v R Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve in Evropska komisija.

- državne meje igrajo v svetovnem tekmovanju za delovna mesta, plače in dobiček vse manjšo vlogo;
- mednarodni koncerni sprožajo spremembe vedno hitreje, nacionalne države pa vedno bolj izgubljajo svojo moč kot globalni igralci;
- nastaja globalno gospodarstvo, v katerem se mednarodna trgovina razvija dvakrat hitreje kot svetovni družbeni proizvod;
- mesta, regije in države bijejo hud boj za vlagatelje, kapital in delovna mesta; blaginja in revščina se porazdelujeta na novo;
- nastaja vse večji prepad med koncerni, ki načrtujejo globalno, in vladami, ki skrbijo za blaginjo svojih držav;
- države postajajo vse občutljivejše na izsiljevanja koncernov, ki zahtevajo vedno ugodnejše subvencije in davčne olajšave, sicer se preselijo drugam;
- napovedan je konec državnih gospodarstev, v katerih so države predpisovale podjetjem pravila igre;
- socialni sporazumi med vladami, delodajalci in delojemalci se nezadržno rušijo, kar napoveduje razpad nacionalnih solidarnostnih skupnosti ali držav blaginje v Evropi;
- pridobile bodo le tiste države, ki privabljajo in razvijajo gospodarske panoge prihodnosti;

in v nadaljevanju napovedujeta, da se bosta vloga in odločevalska moč slovenske države zaradi nakazanih svetovnih sprememb, vključevanja v Evropsko unijo ter majhnosti in majhne strateške teže Slovenije vedno bolj zmanjševali.

Bavec<sup>15</sup> (1999) v tej povezavi ugotavlja, da se bo regulativna vloga države manjšala, da bodo državne uprave del svojih oblastnih nalog prenesle na Evropsko komisijo in na Evropski parlament, da pa se že in se še bodo naglo povečevale storitvene naloge uprave. Pri storitvah državne uprave imata vedno pomembnejšo vlogo informacijska tehnologija in porajajoča se informacijska družba. Na tem področju nastopa država (in državna uprava) v dvojni vlogi: kot urejevalec in spodbujevalec informacijske družbe (telekomunikacije, varovanje in zaščita ...) ter kot največji uporabnik sodobne informacijske tehnologije ter ponudnik informacijskih storitev. Ta druga vloga državne uprave se bo vedno bolj povečevala, saj je državna uprava kot uporabnik največji sistem v državi, kot ponudnik pa bo državna uprava vedno bolj storitveno usmerjena in bo pri tem šla v smeri 'digitalne uprave'.

<sup>15</sup> Uvodno predavanje na posvetu INDO '99: Informatika v ministrstvih, vladnih službah, državnem zboru, sodstvu, upravnih enotah, lokalni samoupravi in javnih službah; Portorož, december 1999.

## USPEŠNOST IN UČINKOVITOST DRŽAVNE UPRAVE

Vprašanje uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja in državne uprave je vedno bolj v ospredju.

Ferfila (1994a: 193) navaja, da nas pri uspešnosti in učinkovitosti državne uprave v prvi vrsti zanima, kako uspešna in učinkovita je posamezna vlada oziroma njene službe pri razreševanju gospodarskih težav posamezne družbe. Meni, da je ocenjevanje vlade nujno seštevek ocen dela njenih posameznih resorjev, učinkovitosti posameznih politik, pa tudi vladnih podjetij in institucij. Analiziramo lahko organiziranost vseh ministrstev skupaj ali pa mikroorganizacijo v posameznem ministrstvu. Pri ugotavljanju uspešnosti vlade je zanimivo razmišljanje Carneira (1999: 20), ki se sprašuje, ali je uspešnost vlade lahko tudi merilo povečanega demokratskega nadzora.

Organizacije javne in državne uprave so navadno velike, učinkovit nadzor njihovega delovanja pa je otežen. Notranji nadzor je pogosto neučinkovit: tisti, ki ga opravljajo, pogosto ne poznajo področij nadzora dovolj dobro ali pa jih poznajo predobro, da bi bili sposobni ali pripravljeni sprožiti sankcije nad njimi (Blondel, 1995).

Od višjih ravni državne uprave, predvsem od vlade, se pričakuje postopno vključevanje v sistematično merjenje učinkov politik na njihovih področjih pristojnosti in redno poročanje javnosti (Carneiro, 1999: 20). Postavljanje standardov, oblikovanje kazalnikov, merjenje delovne izvedbe in napredka, obveščanje javnosti, poročanje zakonodajnemu telesu štejejo kot načine za povečanje preglednosti (transparentnosti) in doseganja boljšega nadzora za učinkovitost in uspešnost vlade, kar vsebuje veliko možnosti za zmanjšanje subjektivnosti pri vrednotenju njenih osrednjih politik. Spremljanje je prvi pogoj vsakega vrednotenja in bistvena prvina izvajanja. Treba pa je razlikovati neuspeh izvajanja (s spremljanjem bi ga radi preprečili) od neuspeha politike.

Izraz *delovna izvedba* uporabljamo za angleški izraz *performance*. Številni slovenski avtorji izraz *performance* prevajajo kot *delovna uspešnost* ali *delovna učinkovitost*. V tem delu se takemu prevodu zavestno izogibamo, saj z uspešnostjo in učinkovitostjo označujemo druge kategorije, delovna izvedba pa ni vedno učinkovita – lahko je slaba, neučinkovita ...

Pusić (1995: 43) meni, da od klasičnih načinov sodobnega upravnega nadzora – nadzor s proračunom, programi, kadrovsko politiko in rezultati – za spremljanje in ocenjevanje rezultatov v državni upravi preostane samo merilo rezultata (dosežka)<sup>16</sup>: kakšna je družbena korist in za kakšne družbene stroške.

Učinkovito sredstvo pri uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja in državne uprave za izboljšanje zmogljivosti (sposobnosti) učenja o izvajanju uspešnih sprememb in opredeljevanju dosegljivih rezultatov je po mnenju Thoeniga (1999) **evalvacija**. Označi jo kot dejavnost, namenjeno produkciji in analizam natančnih in relevantnih informacij o javni dejavnosti oziroma nedejavnosti na eni strani ter rezultati in vplivi na drugi strani.

Dejansko je možno ovrednotiti številne dejavnosti državne uprave, kot npr. storilnost, kakovost storitev, razmerje med izdatki in proizvedenimi izdelki ter izvedenimi storitvami, stopnjo, do katere so rešeni socialni, gospodarski ali drugi problemi, stopnjo, do katere so realizirani cilji reform. V praksi pa se v večini držav z evalvacijo lotevajo zgolj t. i. notranjega vidika, ki se nanaša na menedžment delovne izvedbe zaposlenih in organizacijskih enot.<sup>17</sup> Tak pristop je bolj menedžerski kot strateški ter je bolj usmerjen k učinkovitosti kot k uspešnosti. Njegov namen je skleniti informacijsko zanko ter obveščati oblikovalce politik, kaj deluje in kaj ne. Pogosto je oblikovan tako, da zagotavlja informacije oblikovalcem politik za izboljšanje bodočih reform.

Nekaj ugotovitev J. C. Thoeniga (1999: 8):

- Včasih je informacije o delovni izvedbi težko dobiti, še posebej v takem sistemu, ki ni oblikovan za menedžment delovne izvedbe, ampak za preverjanje izpolnjevanja oziroma za spremljanje proračuna. S tehničnega vidika naj vrednotenje vzame v obravnavo empirične podatke, ki so razpoložljivi oziroma jih je možno zagotoviti hitro in ob nizkih stroških, ob vedenju, da v upravnih sistemih obstaja le malo podatkov o delovni izvedbi in uspešnosti. Naj se ne osredotoča toliko na celovito razumevanje širokega nabora parametrov, ampak na izdelavo kazalnikov (indikatorjev) za nekaj dobro opredeljenih vidikov, ki jih lahko nato obravnavamo kot zmerno koristne nadomestke.
- Ex post evalvacije (evalvacije, ki so izvedene po tem, ko je neka reforma končana) so v uporabi relativno redko, ker v resnici ne zadovoljijo vladnih potreb, so drage in časovno potratne. Ne glede na to pa lahko prispevajo z vidika učenja glede razlogov, zakaj so določeni rezultati in vplivi bili oziroma niso bili realizirani in glede relativne vrednosti uporabljenih orodij in procesov.
- Ex ante evalvacije (evalvacije, ki se izvajajo med tem, ko se reformni programi izdelujejo) so bližje kvazievalvacijam ali neformalnim evalvacijam: lahko se nanašajo na razvojne primerjalne rezultate različnih opcij, ki bi jih lahko privzeli. V resnici so take evalvacije relativno sekundarni vir informacij iz razlogov, povezanih s časovnimi pritiski ali s političnimi vizijami oblikovalcev politik.
- Stalne evalvacije kot orodje menedžmenta so bolj ciljno usmerjene,

<sup>16</sup> Pri tem Pusić misli na rezultate, ki so v družbenem smislu končni.

<sup>17</sup> Primer: Irska, Norveška, Kanada, Nova Zelandija.

čeprav zahtevajo relativno intenzivno in informacijsko dobro podprto spremljanje. Thoenig meni, da niso primerne za politike, ki se nanašajo le na en sektor, še posebej ne takrat, kadar reforma vključuje tudi prehod na tržne mehanizme.

- Večji obseg vrednotenja je možno zagotoviti v okoljih, v katerih se izvajajo kontinuirane reforme notranjih procesov in struktur državne uprave. Evalvacije kot redno prakso pa je možno enostavneje uvesti tam, kjer obstajajo sistemi informacij o stroških in o delovni izvedbi.

Analiza držav OECD (1999) je pokazala, da se z evalvacijo lahko

- izboljša učinkovitost,
- omogoča ustvarjanje novih oblik dodajanja vrednosti,
- da prepoznavnost ocenjevanju oziroma merjenju ustreznosti<sup>18</sup> delovanja,
- podpre upravni spomin<sup>19</sup> o različnih rešitvah za odločevalce na vseh ravneh državne uprave,
- zagotavlja pestrost veščin,
- podpira modrost kot vrednoto,
- pomaga ustvarjati tekmovalnost ter
- do določene mere lahko naredi vtis na uporabnike in na zunanje opazovalce.

Dodajamo misel Pusića (1995: 43), ki pravi, da mora biti celotna dejavnost spremljanja in ocenjevanja delovanja državne uprave omejena z načelom ekonomičnosti: ne sme biti dražja od koristi, ki jih prinaša.

---

<sup>18</sup> Stopnja, do katere so dodeljeni cilji doseženi.

<sup>19</sup> Nabiranje izkušenj.



## NOVI POGLEDI NA DELOVANJE IN UPRAVLJANJE DRŽAVNE UPRAVE

Vedno bolj se uveljavlja prepričanje, da je učinkovit menedžment v javnem sektorju in državni upravi javna dobrina, katerega temeljna naloga je smotrna poraba javnih virov.

V zadnjih dvajsetih letih smo priča vedno večjemu uvajanju sprememb in novosti pri delovanju državnih uprav, po zgledu delovanja organizacij v zasebnem sektorju. Kljub razlikam med organizacijami javnega in zasebnega sektorja in razlikam v njihovem okolju pa je v državno upravo mogoče vgraditi nekatere prvine menedžmenta iz zasebnega sektorja in tudi na ta način izboljšati njeno učinkovitost. Pojavljajo se novi vzorci organizacije in postopkov za prilagoditev uprave spreminjajočemu se okolju.

Avtorja Osborne in Gaebler (1992) uporabljata izraz podjetniška uprava za opis novega modela, ki se pojavlja v ZDA. Izraz podjetnik, podjetniški se ne nanaša le na poslovne ljudi. Pomen izraza je širši. Francoski ekonomist J. B. Say je okoli leta 1800 zapisal: »Podjetnik prestavi ekonomske vire s področja nižje produktivnosti v področje višje produktivnosti in večjega donosa.« Z drugimi besedami, podjetnik uporablja vire za nove načine, da čim bolj izboljša storilnost in uspešnost. Njegova opredelitev se nanaša na zasebni in na javni sektor ter tudi na tretji sektor (prostovoljski). Mnogi enačijo izraz podjetnik s tistim, ki visoko tvega. Drucker (1990) pa pravi, da podjetniki ne iščejo tveganja, temveč priložnosti. Pri udejanjanju priložnosti podjetnik analizira tveganje in ga skuša minimizirati. Drucker tudi pravi, da je vsak lahko podjetnik, če je organizacija strukturirana tako, da spodbuja podjetništvo. In nasprotno – vsak podjetnik se lahko spremeni v birokrata, če je organizacija strukturirana tako, da podpira birokratsko obnašanje.

Tako od organizacij v zasebnem kot tudi organizacij javnega sektorja in državne uprave se zahtevajo višji standardi delovanja, kot so veljali v preteklosti. Hitra komunikacija zahteva razpršeno odločanje. Stare hierarhično zasnovane organizacije so postale preokorne, da bi lahko sledile novi tehnologiji. Drucker (1989: 207) govori o »organizacijah, ki temeljijo na informacijah«<sup>20</sup> kot o organizacijah prihodnosti, ki bodo potrebovale precej manjše število menedžerjev, kot jih potrebujejo današnje in razmišlja o obdobju delavcev s širokim znanjem,<sup>21</sup> ki bodo sami odgovorni

<sup>20</sup> Information Based Organisations.

za svojo delovno izvedbo, za pridobivanje povratnih informacij svojih sodelavcev in strank. Strukture bodo ploske z razširjanjem znanja širom organizacije.<sup>22</sup> Taka struktura pa zahteva posameznikovo samodisciplino in poudarja posameznikovo odgovornost. **Da bo organizacija kot celota lahko odlična, bo moral biti odličen vsak posameznik.**

Stare in nove poglede na delovanje organizacij v javni in državni upravi lahko strnemo v tem prikazu (Green, 1995):

<i>Stari pogledi</i>	<i>Novi pogledi</i>
<b>Menedžerji</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● načrtujejo delo,</li> <li>● oblikujejo delovne procese,</li> <li>● rešujejo probleme,</li> <li>● usmerjajo delovno silo,</li> <li>● osredotočajo se na storilnost,</li> <li>● zmanjšujejo stroške,</li> <li>● postavljajo standarde,</li> <li>● postavljajo cilje,</li> <li>● postavljajo pravila.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● vključujejo zaposlene v: <ul style="list-style-type: none"> <li>● načrtovanje in</li> <li>● oblikovanje,</li> </ul> </li> <li>● spremljajo napredek,</li> <li>● odstranjujejo ovire,</li> <li>● kakovost,</li> <li>● 3 'E' pristop,</li> <li>● osredotočajo se na stranke,</li> <li>● o ciljih se dogovarjajo z zaposlenimi,</li> <li>● ustvarjajo ustrezno delovno okolje.</li> </ul>
<b>Organizacije so</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● okorne,</li> <li>● temeljijo na zgledu,</li> <li>● neprilagodljive.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● hitre,</li> <li>● odzivne,</li> <li>● zadovoljujejo potrebe strank.</li> </ul>
<b>Stranke so</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● nadloga.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● pomembne.</li> </ul>
<b>Zaposleni</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● niso cenjeni in spoštovani,</li> <li>● imajo nizko stopnjo pripadnosti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● so visoko cenjeni,</li> <li>● so motivirani in privrženi.</li> </ul>

Spremembe v organizacijskem vzorcu pa zahtevajo tudi nove značilnosti vodij. Nekatere od teh sprememb po avtorju Kiernanu<sup>23</sup> so:

<i>20. stoletje</i>	<i>21. stoletje</i>
stabilnost	kontinuirano spreminjanje
velikost in obseg	hitrost in odzivnost
strogost	prilagodljivost
procesno vodene organizacije	organizacije, vodene odvisno od rezultatov
vertikalna integracija	virtualna integracija
soglasje	konstruktivni disput
hierarhija	vođenje od znotraj

<sup>21</sup> Knowledge Based Workers.

<sup>22</sup> Bošković (1999: 278) govori o t. i. »organizacijah učenja«. Temeljijo na modelu organizacijskega učenja, ki zajema štiri temeljne stopnje: pridobivanje znanja, dajanje informacij, razlaga informacij in organizacijsko manevriranje.

<sup>23</sup> Navedba po: Brosnahan (1999: 3).



V nadaljevanju podrobneje opisujemo nekatere spremembe in novosti pri delovanju organizacij javnega sektorja in državnih uprav.

## JAVNI MENEDŽMENT NADOMEŠČA JAVNO ADMINISTRACIJO

Z delovanjem in upravljanjem organizacij v državni upravi se ukvarja javni menedžment (Public Management). Ta pojem se pojavlja šele v literaturi zadnjih dvajsetih let (Rus, 1994), prej pa se je s tem področjem ukvarjala administracija v javni upravi oziroma javna administracija (Public Administration). Pojma temeljita na različnih izhodiščih: osrednji dejavnik javne administracije je birokrat (uradnik), nosilec javnega menedžmenta je poslovnež (podjetnik).

Ob uvajanju javne administracije je pomenil birokrat oziroma uradnik »velik civilizacijski napredek« (Rus, 1994: 939), saj je zamenjal oblastnika, ki je moč uporabljal po lastni presoji, medtem ko jo birokrat uporablja skladno s predpisi. Tako je tudi beseda birokracija imela pozitiven pomen (Osborne in Gaebler, 1992). Pomenila je racionalno in učinkovito organizacijsko metodo. Birokracija je v delo uprave prinesla isto logiko, kot jo je v tovarne tekoči trak. Avtoriteta, izhajajoča iz hierarhije, in funkcijska specializacija sta omogočila učinkovito spoprijemanje z velikimi in kompleksnimi nalogami, predvsem pa enako obravnavanje vseh.

Birokratski model je deloval dolgo časa, ne zaradi svoje učinkovitosti, pač pa zato, ker je reševal osnovne težave, ki so jih ljudje želeli rešiti:

- zagotavljal je varnost (pred nezaposlenostjo v poznih letih),
- stabilnost (kar je bilo še posebej pomembno med gospodarskimi krizami),
- zagotavljal je osnovno pravičnost in enakost (obravnavanje vseh ljudi enako),
- zagotavljal je delovna mesta,
- zagotavljal je dobrine, ki so jih ljudje industrijske dobe potrebovali in pričakovali (ceste, šole idr.).

Posebej se je ta model izkazal med intenzivnimi krizami in med svetovnimi vojnama. V krizi so cilji namreč jasni in deljeni, naloge so jasno usmerjene in praktično vsak je pripravljen prispevati za »skupno stvar«. Realizacijo nalog sta zagotavljala pristop od zgoraj navzdol in načelo ukazuj in nadziraj.

Sčasoma je birokratsko upravljanje postalo premalo učinkovito in uspešno, vendar pa je njegovo zamenjavo z novimi načeli delovanja izsilila (Rus, 1994) šele naftna kriza v sedemdesetih letih, ki je povzročila dvom o nadaljnji rasti države blaginje. Upravni sistemi razvitih držav so bili postavljeni pred dilemo ali krčiti obseg svojih storitev ali pa spodbu-

diti svoje notranje rezerve, tako da bodo viri učinkoviteje porabljeni. Neučinkoviti birokratski način je prešel v učinkovitejši menedžerski način upravljanja.

Uvajanje menedžmenta v javno upravo je torej zahtevalo in povzročilo redefinicijo vloge in statusa birokrata, posledično pa tudi celotnega sistema javne uprave (Rus, 1994). Menedžer namreč za svoje delovanje potrebuje bistveno več manevrskega prostora, saj s svojim podjetniškim in inovativnim delovanjem aktivira (oziroma skuša aktivirati) skrite zmožnosti, medtem ko je birokrat le dosleden in pasiven izvajalec predpisov.

Glede na opredelitev splošnega menedžmenta lahko zapišemo, da tudi javni menedžment sestoji iz štirih osnovnih prvin: planiranja, organiziranja, vodenja in kontroliranja, pri čemer pomeni (Možina, 1994):

- **planiranje:** opredeljevanje ciljev organizacije in poti za njihovo uresničevanje;
- **organiziranje:** ustvarjanje ustreznih medsebojnih odnosov in razmerij, ki omogočajo izvajanje načrtov in doseganje organizacijskih ciljev;
- **vodenje:** vplivanje, motiviranje in usmerjanje zaposlenih za ustrezno opravljanje njihovih nalog in doseganje pričakovanih ciljev;
- **kontroliranje:** proces zavestnega pregledovanja doseženega in ustrezno ukrepanje.

## ORGANIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE KOT POSLOVNI SISTEMI

Gledanje na državno upravo kot na togo tvorbo se torej spreminja, prav tako se spreminja tudi pogled na delovanje posameznih organizacij državne uprave. Vse to pa zahteva nove opredelitve teh organizacij.

Organizacije v državni upravi lahko opredelimo kot poslovne sisteme (Drucker, 1990), ne glede na to, da izraz »poslovni« asociira na organizacije v zasebnem sektorju.

V praksi se mnogokrat pokaže, da ljudje zaradi besede *poslovno* vežejo izraze *posloven*, *poslovno*, *poslovno področje* ipd. izključno na delovanje organizacij v zasebnem sektorju. V resnici pa se izraz *poslovno* veže na poslovanje organizacije ne glede na sektor in ne glede na to, ali so organizacije pridobitno ali nepridobitno usmerjene, in sicer se veže na njihov predmet oziroma delovanje oziroma poslovanje. Povezovanje besede *poslovno* izključno na zasebni sektor kaže na miselnost ljudi, da se samo v zasebnem sek-

torju ljudje obnašajo 'poslovno', kot da to pomeni, da se v javnem sektorju zaposleni obnašajo neposlovno. Tako razmišljanje kaže tudi na celoten ugled javne uprave, posebej še državne uprave, na ugled zaposlenih v upravi (predvsem v državni upravi), ter na splošno organizacijsko kulturo organizacij uprave; kaže pa tudi na odnos državljanov do uprave.

V poslovnem sistemu poteka izvajanje poslovnega procesa. Poslovni proces je tisti delovni proces, ki je usmerjen v ustvarjanje poslovnih učinkov – proizvodov in storitev. Avtor Turk (1979) členi poslovni sistem na izvajalni, upravljavski in informacijski sistem – izvajalni sistem kot celota nalog, ki jih je treba izvesti, upravljavski sistem kot celota odločitev, ki jih je treba sprejeti, in informacijski sistem kot celota zbiranja in obdelovanja podatkov ter njihovega preoblikovanja v informacije. Organizacije na splošno in tudi organizacije državne uprave lahko opredelimo kot poslovne sisteme glede na procese oziroma dejavnosti, ki se v njih odvijajo. Opredelitev se naslanja na ugotovitev A. Chandlerja iz leta 1977 (Lesjak, 1990: 21), da sta za poslovne sisteme bistveni dve skupini dejavnosti:

- usklajevanje poslovnih dejavnosti in
- razporejanje virov poslovnega sistema oziroma družbe.

Poslovni sistem navadno predstavimo s sliko preoblikovanja vhodov (inputov) v izhode (outpute), z določenimi procesi.

Poslovni sistem lahko obravnavamo in opredelimo z različnih vidikov:

- z vidika celotne družbe in vloge poslovnega sistema v tem okviru,
- z vidika procesov oziroma dejavnosti, ki se v njem odvijajo,
- z vidika njegovih značilnosti,
- kot splet odvisnih proizvodnih in drugih poslovnih funkcij, ko so predstavljene kot vrednostne<sup>24</sup> dejavnosti,
- z vidika obnašanja,
- z vidika njegovih podsistemov idr.

Poslovni sistem lahko obravnavamo kot del celotne družbene reprodukcije (Lesjak, 1990), v okviru katere poslovni sistem opravlja določene funkcije, odvisno od družbene delitve dela. Namen poslovnega sistema lahko z vidika družbe opredelimo kot zadovoljevanje dela potreb družbe. Seveda pa namen poslovnega sistema ni zgolj zadovoljevanje družbenih potreb, ampak tudi lastnih potreb, in v okviru tega tudi doseganje lastnih ciljev.

---

<sup>24</sup> Vrednostne zato, ker s svojim odvijanjem tako učinkujejo na vložke, ki jih v okviru poslovnega sistema preoblikujemo v izdelke, da jim spreminjajo oziroma povečujejo (dodajajo) vrednost.

Cilj poslovnega sistema oziroma organizacije v zasebnem sektorju je prav gotovo dobiček. Smoter delovanja organizacij v javnem sektorju in v državni upravi pa je navadno izražen s poslanstvom teh organizacij ne glede na to, da niso vse organizacije, ki sodelujejo pri zagotavljanju javnih dobrin, nepridobitno usmerjene. Zmotno je razmišljanje, ki javne organizacije enači z nepridobitnimi organizacijami, organizacije v zasebnem sektorju pa s pridobitnimi. V javnem in zasebnem sektorju obstajajo tako pridobitne kot nepridobitne organizacije.

Za moderne poslovne sisteme je značilno, da delujejo v razmerah hitrih in nepričakovanih sprememb, v turbulentnem okolju. Zato morajo biti poslovni sistemi organizirani tako, da so sposobni svoje obnašanje prilagoditi okolju in da sočasno tudi vplivajo na dogajanje v njem. Tako govorimo o poslovnem in tudi dinamičnem sistemu.

### PROCESNI VIDIK DELOVANJA ORGANIZACIJ V DRŽAVNI UPRAVI

Poslovne sisteme v splošnem obravnavamo (Kajzer in Marn, 1981) kot:

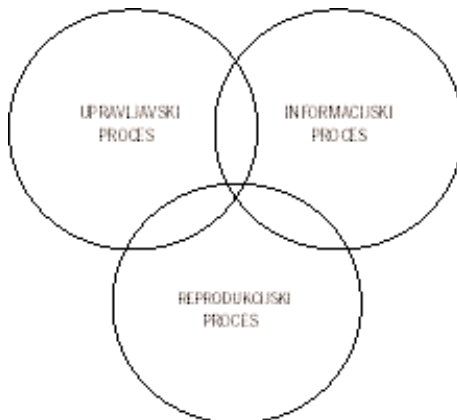
- odprte sisteme, ki so hkrati celote in tudi deli drugih sistemov,
- dinamične sisteme, katerih zgradba izhaja predvsem iz njihovih procesov ter kot
- celovite sisteme z mnogimi, tudi protislovnimi značilnostmi.

Pri proučevanju organizacij v državni upravi se procesni vidik delovanja organizacij vedno bolj uveljavlja. Vedno bolj omejeni viri, predvsem finančni, narekujejo, da ne obravnavamo več teh organizacij po načelu »črne škatle«  
vhod ⇔ proces ⇔ izhod; kjer vhod pomeni predvsem obseg proračunskih sredstev, izhod rezultate teh organizacij, proces pa nas ne zanima, pač pa da gledamo na proces kot tisto kategorijo, ki jo je možno organizirati tako, da bo razmerje med vhomom in izhodom kar najugodnejše (vidik učinkovitosti) ter da izhod pomeni tudi doseganje postavljenih ciljev v čim večji možni meri (vidik uspešnosti).

Pri opredelitvi procesnega vidika delovanja poslovnih sistemov se naslonimo na opredelitev Turka (1979), ki poslovni sistem členi na izvajalni, upravljaljski in informacijski sistem. V izvajalnem sistemu se odvija reprodukcijski proces, v upravljaljskem sistemu se odvija upravljaljski proces ter v informacijskem sistemu informacijski proces.

Naslednja slika prikazuje prepletanje in soodvisnost reprodukcijskega, upravljaljskega in informacijskega procesa poslovnega sistema:

### Slika 1: Soodvisnost reprodukcijskega, upravljaljskega in informacijskega procesa poslovnega sistema



Vir: Kajzer in Marn, 1981. Procesno pojmovanje poslovnih sistemov, str. 479.

Nobenega od opredeljenih procesov ni mogoče obravnavati ločeno od preostalih dveh procesov in od okolja, saj segajo drug v drugega in potekajo hkrati. Preseke med njimi Kajzer in Marn (1981) razložita na ta način:

- presek reprodukcijskega in informacijskega procesa ponazarja preslikavo dogajanja v reprodukcijskem procesu v podatke o tem;
- presek informacijskega in upravljaljskega procesa pomeni oblikovanje informacij;
- presek upravljaljskega in reprodukcijskega procesa označuje izvajanje upravljaljskih ukrepov in s tem vplivanje na dogajanje v reprodukcijskem procesu.

Glede na navedene soodvisnosti lahko obravnavane procese opišemo širše:

#### ***Reprodukcijski proces sestavljajo:***

- vhod materije (snovi in energije) iz okolja,
- vhod upravljaljskih ukrepov iz upravljaljskega procesa (vplivanje),
- preoblikovanje materije,
- transport materije,
- hranjenje materije,
- izhod materije (dobrin in odpadkov) v okolje,
- izhod podatkov v informacijski proces;

#### ***Informacijski proces zajema:***

- vhod podatkov iz okolja,
- vhod podatkov iz reprodukcijskega procesa (zajemanje podatkov),

- preoblikovanje podatkov v (s)poročila,
- prenos podatkov in (s)poročil,
- izhod (s)poročil v upravljavski proces (nastanek informacij),
- izhod (s)poročil v okolje;

***Upravljavski proces vsebuje:***

- vhod informacij iz okolja,
- vhod informacij iz informacijskega procesa,
- ustvarjanje in izbira upravljavskih ukrepov,
- prenos upravljavskih ukrepov,
- izhod upravljavskih ukrepov v reprodukcijski proces (vplivanje),
- izhod upravljavskih ukrepov v okolje.

Ugotavljamo torej, da sestavljajo reprodukcijski, upravljavski in informacijski proces poslovnega sistema odprto, sinergijsko celoto. Vsak problem v poslovnem sistemu moramo zato obravnavati kot problem z vsaj tremi razsežnostmi, sicer je njegova rešitev samo delna. To velja tudi za projektiranje poslovnih sistemov ali delov poslovnih sistemov, le da takrat procese 'obračamo' (Kajzer in Marn, 1981): oblikujemo jih od konca proti začetku. Ne glede na to, v katerem izmed procesov je težišče obravnavanega problema, začnemo z iskanjem rešitve v reprodukcijskem procesu, nato izberemo zanj ustrezno upravljavsko rešitev, na podlagi katere je šele mogoče opredeliti informacijske potrebe. Iz informacijskih potreb izpeljemo potreben informacijski proces, ki mora biti takšen, da si lahko ustvarimo ustrezno sliko dogajanja v reprodukcijskem procesu. Tako je opisani krog sklenjen in lahko steče izvajanje.

## **IZBOLJŠEVANJE USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI DRŽAVNE UPRAVE**

Zahteve glede delovanja državne uprave se vedno bolj zaostrujejo, pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov pa se višajo, kar se kaže predvsem v zahtevah po manjšanju obsega sredstev za delovanje državne uprave ob ohranjanju obsega storitev, ki jih državna uprava zagotavlja, večji prilagojenosti storitev državne uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti državne uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim, zasebnim sektorjem in državljani.

Vse navedene zahteve pomenijo vhod v opredelitev novih načinov upravljanja, vodenja in kontroliranja državne uprave v celoti in posameznih organizacij državne uprave, kar pravzaprav pomeni razvoj državne uprave.

Zahteve in pritiski na državno upravo sprožijo preverjanje obsega državne uprave – njene vloge, funkcij in/ali nalog, organiziranosti, metod

dela idr.; to se kaže na novih načinih delovanja in zagotavljanja storitev državne uprave ter posledično v izboljšani učinkovitosti in prihrankih ter po tem v manjšem obsegu porabe državne uprave. Oziroma obratno: manjši obseg razpoložljivih (odobrenih) finančnih sredstev zahteva razvoj novih načinov delovanja, izvajanja, zagotavljanja storitev in tudi nove storitve, kar se zrcali na vlogi, funkcijah in nalogah državne uprave.

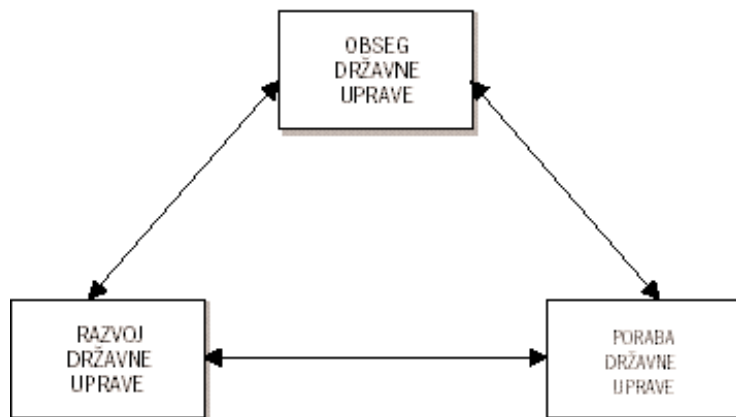
Razvoj na posameznem področju (npr.: informacijska tehnologija, nove storitve, 'digitalna' uprava idr.) vodi v razvoj in uvajanje novih načinov delovanja, katerih učinkovitost se izraža v prihrankih finančnih virov, kar lahko vodi v manjši potrebni obseg porabe finančnih sredstev državne uprave oziroma je lahko vir financiranja razvojnih projektov.

Redefinirana vloga, funkcije in naloge zahtevajo razvoj novih metod in načinov izvajanja posameznih nalog, prinašajo prihranke pri angažiranju in porabi virov, kar lahko pelje v manjši potrebni obseg finančnih sredstev državne uprave.

Vse naštetu vodi v povečevanje uspešnosti in učinkovitosti z uvajanjem različnih sprememb. Ker uresničitev vsake spremembe zahteva čas, razvoj in spreminjanje vhodnih parametrov, ki spremembe sprožijo, pa je stalen proces, se ob tem, ko neko spremembo uresničimo, spet srečamo z novimi zahtevami in pritiski, ki sprožijo ponovitev cikla. Krog izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave tako ne more biti nikoli sklenjen.

**Govorimo torej o modelu izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave, ki temelji na načelu stalnega izboljševanja ter s tem stalnega večanja uspešnosti in učinkovitosti.**

**Slika 2: Model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave**



Model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave je enostaven, kar poudarja njegovo izrazno moč. Bistvo modela izboljševanja

uspešnosti in učinkovitosti državne uprave je v **URAVNAVANJU** obsega državne uprave, obsega potrebnih finančnih sredstev za njegovo delovanje ter razvoja celotnega sistema.

Tri prvine modela izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave so v tesni medsebojni povezanosti in vplivajo druga na drugo. V nadaljevanju so kratko opisane posamezne prvine modela izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave.

### *Obseg državne uprave*

Vladni sektor je postal obsežen in si ga nacionalna gospodarstva ne morejo privoščiti, kar vodi k naraščajočim fiskalnim pritiskom.

### *Poraba državne uprave*

Tisto, kar danes daje smisel reformnim procesom, je (pretirano) previsoka cena slabih storitev. Vedno več je tekmovanja med resorji za dodelitev proračunskih sredstev, pomanjkanje proračunskih sredstev pa je vedno večje. Fiskalne politike vedno bolj temeljijo na ideji »kar je bilo možno narediti v zasebnem sektorju (bolje z manj), bi moralo biti možno tudi v javnem sektorju«.

Zmotno je prepričanje, da si pri doseganju poslovnih rezultatov v upravi ni treba prizadevati, češ saj se dejavnost financira iz proračuna, državna uprava deluje brez konkurence, dobiček ni smoter našega delovanja ipd. Ravno doseganju poslovnih rezultatov v upravi je treba posvetiti bistveno večjo pozornost, kot smo jo do sedaj. Državna uprava je vedno bolj na očeh javnosti. Uveljavlja se prepričanje, da je **javni menedžment javno dobro**, davkoplačevalci zahtevajo več in bolje za manj, večjo preglednost in čiste račune. Če so organizacije državne uprave nepridobitne organizacije, to ne pomeni, da si ni treba prizadevati na finančnem vidiku njihovega delovanja. Nasprotno, za določen obseg (proračunskega) denarja lahko uresničimo različen obseg postavljenih ciljev organizacije, različno število razvojnih projektov, bolj ali manj usposabljammo zaposlene, smo lahko torej bolj ali manj uspešni in učinkoviti pri svojem delovanju in končno bolj ali manj zadovoljni z rezultati delovanja, in to zaposleni v upravi kot širša javnost.

Pri obvladovanju porabe finančnih sredstev v državni upravi je pomembna tudi nastavitev ustreznega računovodskega sistema. Računovodstvo štejemo za temeljno informacijsko dejavnost poslovnega sistema, ki obsega sistemsko celoto računovodskega obveščanja na podlagi računovodskega predračunavanja, računovodskega obračunavanja, računovodskega nadziranja ter računovodskega analiziranja sredstev, obveznosti do virov sredstev, prihodkov, stroškov, odhodkov in poslovnih izidov.

Ustrezen računovodski sistem je pri izboljševanju uspešnosti in učinkovitosti državne uprave prav gotovo pomembna prvina, glede na to, da je ekonomika pomembna prvina novega javnega menedžmenta. Ekono-



miko štejemo za vsebinsko vedo, ki se ukvarja s smotrno uporabo virov, računovodstvo pa vidimo kot njeno informacijsko sestavino, ki zagotavlja celoto računovodskih informacij v vseh štirih navedenih razsežnostih vsebine ekonomike poslovnega sistema.

### *Razvoj državne uprave*

Številni avtorji razvoj sicer pogosto povezujejo z rastjo, vendar pa ju je bolje obravnavati kot dva ločena dela. Razvoj pomeni ponuditi trgu nove izdelke, nove načine njihove uporabe, nove storitve, nove rešitve za kupčeve probleme, nove trge ali tržne poti, novo obliko. Pomeni pa tudi nov način izdelave, novo tehnologijo, uvedbo nove organizacije, upravljanja in uresničevanja inovativnih predlogov.

Ohranjanje statusa quo v poslovnem sistemu (državni upravi) je nazadovanje, prav tako pa organizacijo zavira tudi vztrajanje na isti poti. Za organizacije, usmerjene v dobiček, to prav gotovo velja. Ni dovolj, da se zadovoljijo z doseženim in s trenutnim položajem na trgu, saj njihova konkurenca ne miruje. Skrbeti morajo, da ostanejo konkurenčne in celo več, prizadevati si morajo za doseganje konkurenčne prednosti ter si s tem zagotavljati večji tržni delež, ki jim povratno zagotavlja sredstva za njihov nadaljnji razvoj.

Nujen pa je tudi razvoj državne uprave. Dosedanje dogajanje na področju upravnih sistemov in javnega menedžmenta kaže, da si tudi organizacije javnega sektorja in državne uprave ne morejo več privoščiti, da se ne bi razvijale. Srečujejo se namreč z vedno močnejšimi notranjimi<sup>25</sup> pritiski državljanov in gospodarskih subjektov, pa tudi s številnimi zunanjimi pritiski, od katerih so najpomembnejši globalizacija, vključevanje v različne integracijske tokove ter izredno hiter razvoj sodobnih tehnologij, predvsem komunikacij. Močno so se dvignila tudi pričakovanja strank in uporabnikov storitev državne uprave, spodbujena predvsem z odzivnostjo in razvojem, ki ga doživljajo organizacije, usmerjene v dobiček. Glede na to, da organiziranost in delovanje upravnega sistema sledita splošnemu družbenemu razvoju, organiziranosti in delovanju gospodarskega sektorja, prav gotovo velja, da se mora razvijati tudi državna uprava, če želi država imeti sodobno urejen in delujoč upravni sistem.

Razvoj državne uprave se nanaša na njene številne dele: na vlogo in funkcije državne uprave, ki se v času spreminjajo, na povečevanje odzivnosti državne uprave na aktualna dogajanja in na razvoje na drugih področjih, na povečano osredotočanje na stranke državne uprave, na kakovost storitev in delovanja državne uprave, na razvoj novih storitev državne uprave, ki jih narekujejo spremembe pri potrebah in spremembe

<sup>25</sup> Ločitev pritiskov, s katerimi se srečujejo upravni sistemi, na notranje in zunanje smo uporabili za ponazoritev njihovega izvora: z notranjimi pritiski mislimo tiste pritiske, ki se pojavljajo v državi in njenem družbenem sistemu, z zunanjimi pritiski pa mislimo tiste pritiske, ki na upravni sistem delujejo širše, zunaj državnih meja.

pri možnostih, ki nove storitve in nove načine zagotavljanja storitev državne uprave omogočajo, na uvajanje novih načinov in metod upravljanja, vodenja in delovanja državne uprave, novih metod in tehnik dela idr. Zaradi tega obstaja splošna težnja po razvoju državne uprave kot celote ter po razvoju posamezne organizacije državne uprave, kar posameznemu poslovnemu sistemu daje več svobode in več vpliva na pomembne poslovne odločitve. Razvoj omogoča obravnavanemu poslovnemu sistemu vzdržati kratkoročne težave in lažje premagovati negotovost. Razvoj poslovnega sistema je pravzaprav učinkovito sredstvo za doseganje drugih ciljev poslovnega sistema.

### KAKOVOST IN POSLOVNA ODLIČNOST V DRŽAVNI UPRAVI

Nekaj opredelitev pojma kakovost:

- stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje določene zahteve;
- stopnja, s katero sistem, komponenta ali proces zadovoljuje uporabnikove ali strankine potrebe oziroma pričakovanja;<sup>26</sup>
- skupek vseh lastnosti ali značilnosti proizvoda ali storitve, ki se nanašajo na njuno sposobnost, da zadovolji izražene ali pričakovane potrebe.<sup>27</sup>

Pričakovanja javnosti po boljšem delovanju in po kakovostnih javnih storitvah se stalno višajo. To pa od državne uprave zahteva tudi boljšo identifikacijo pričakovanj svojih strank in posledično takšno raven delovanja in zagotavljanja storitev, da bo zadovoljstvo uporabnikov doseženo.

Pritiski na tem področju so si po državah podobni in vključujejo potrebo po:

- nižanju stroškov,
- zadovoljevanju povišanih zahtev (na podlagi demografskih, socialnih in ekonomskih sprememb),
- izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti,
- odgovoru na zahteve po povečani vlogi uporabnikov storitev.

Zmožnost vrednotenja kakovosti storitev temelji na preglednosti, oboje pa mora dolgoročno zagotavljati zadovoljstvo strank. Za povezavo kakovosti storitev in zadovoljstva strank pa je treba razviti kakovosten menedžment storitev, menedžment zaznav in menedžment pričakovanj.

<sup>26</sup> Opredelitev po IEEE STD 610 Standard Glossary of Software Engineering Terminology.

<sup>27</sup> Opredelitev po ISO 8402.

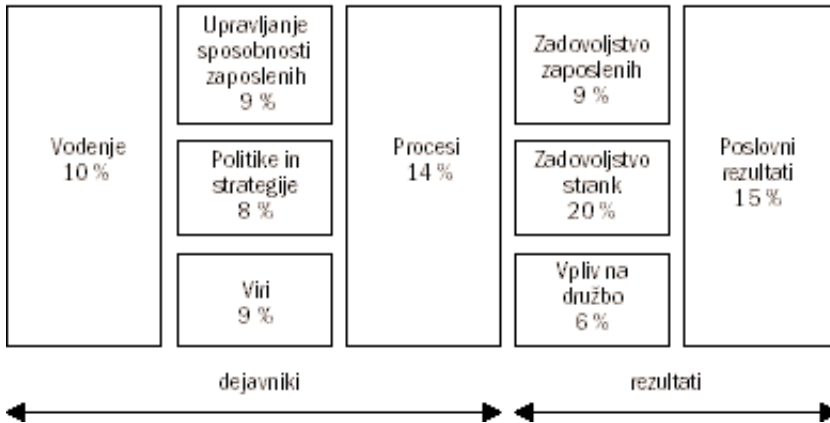
Poudarjanje kakovosti storitev in delovanja prav gotovo spreminja odnos med upravo in državljani. Stari paternalistični stil se umika mnogo bolj izenačenemu odnosu med izvajalcem storitve in državljanom ter z vidika pristojnosti preglednejšemu odnosu med izvajalcem storitve in davkopllačevalcem.

Na simpoziju organizacije OECD (PUMA) leta 1994 z naslovom *Service Quality Initiatives in OECD Member Countries* so bila prikazana prizadevanja držav OECD pri dvigu kakovosti v javni upravi. Nekatere države so začele izvajati posbne in centralno vodene pobude, kot npr.:

<i>Belgija</i>	<i>Public Services Users' Chart (1992)</i>
<i>Francija</i>	<i>Public Services Charter (1992)</i>
<i>Kanada</i>	<i>Service Standards Initiative (1992)</i>
<i>Portugalska</i>	<i>The Quality Charter in Public Services (1993)</i>
<i>Španija</i>	<i>The Quality Observatory (1992)</i>
<i>Velika Britanija</i>	<i>Citizen's Charter (1991)</i>

Nekateri razmišljajo, da bi se državna uprava morala umakniti s tistih področij, na katerih zasebni sektor opravlja stroškovno učinkovite in kakovostne storitve, ter poiskati nove načine zagotavljanja javnih storitev, zasnovane na upravi, ki storitve zagotavlja, in ne na upravi, ki storitve izvaja, ter s tem izboljševati kakovost storitev ter nižati njihovo ceno. Pri izboljševanju kakovosti svojega delovanja in storitev se organizacije državne uprave naslanjajo na izkušnje iz zasebnega sektorja ter sledijo aktualnim konceptom pri uvajanju sistemov obvladovanja kakovosti. Uvajanje sistema kakovosti v organizacijo (tudi v organizacije državne uprave) podpira uvajanje postopnih (inkrementalnih) sprememb v poslovanje. Temelji na obvladovanju obstoječih delovnih procesov z vključitvijo mehanizmov njihovega stalnega izboljševanja po metodi majhnih korakov. To je alternativa uvajanja nenadnih sprememb oziroma popolne prenove. Spremembe, ki jih v poslovanje uvajamo, zahtevajo namreč tudi spremembo organizacijske kulture, ta pa se ne zgodi čez noč. S tega vidika je uvajanje postopnih sprememb lažje izvedljivo, saj gre za proces, ki ga v celotnem trajanju podpremo z ustreznim vodenjem, motiviranjem sodelavcev in ustvarjanjem ugodne organizacijske klime.

Organizacije javne in državne uprave si vedno bolj prizadevajo k dvigu kakovosti svojega delovanja in storitev, ki jih zagotavljajo. Obstajajo različni pristopi za izboljševanje kakovosti, v zadnjem času pa si prizadevajo tudi za doseganje tako imenovane poslovne odličnosti.

**Slika 3: Model poslovne odličnosti**

Vir: The European Foundation for Quality Management, 1995.

Model poslovne odličnosti<sup>28</sup> je razvil Evropski sklad za upravljanje kakovosti – EFQM<sup>29</sup> (The European Foundation for Quality Management) in velja za organizacije v zasebnem in za organizacije v javnem sektorju. Razlike pri uporabi modela v različnih panogah (sektorjih) so v vrednostih posameznega dejavnika modela; vsaka od devetih prvin je lahko merilo ocenjevanja napredovanja posamezne organizacije k doseganju poslovne odličnosti.<sup>30</sup>

Bistvo evropskega modela poslovne odličnosti je izraženo z mislijo:

*Zadovoljstvo strank, zadovoljstvo zaposlenih in vpliv na družbo dosega-  
mo z vodenjem, ki podpira in zagotavlja uresničevanje politik in strate-  
gij, upravljanje ljudi, virov in procesov, kar skupno vodi k odličnosti pri  
doseganju poslovnih rezultatov.*

Ugotavljamo **tesno povezanost koncepta poslovne odličnosti** v upravi in koncepta **novega javnega menedžmenta**. Usmerjenost k ljudem (k

<sup>28</sup> Model in odstotki posamezne prvine so nastali na podlagi bogate prakse po Evropi in jih strokovnjaki EFQM letno preverjajo, kot del procesa stalnega izboljševanja.

<sup>29</sup> EFQM je nepridobitna članska organizacija, ki se posveča pospeševanju celovitega upravljanja kakovosti kot poti do poslovne odličnosti. EFQM so leta 1988 ustanovili predsedniki 14 večjih evropskih podjetij. Njen program dejavnosti in njena komunikacijska mreža omogočata članstvu, ki šteje okrog 550 organizacij, da si medsebojno deli in izmenjuje znanje in izkušnje o celovitem upravljanju kakovosti (TQM).

<sup>30</sup> Na modelu poslovne odličnosti temeljijo tudi priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost.

strankam in k zaposlenim) in usmerjenost k rezultatom sta namreč med osrednjimi prvinami novega javnega menedžmenta sta podrobneje predstavljena na straneh 50 in 52.

Model poslovne odličnosti se tudi v organizacijah javnega sektorja in državne uprave vse bolj uveljavlja. Posledično lahko pridobijo z določitvijo svojih prednosti in področij za izboljšanje, ki jih nato vključujejo v svoje načrte za zagotavljanje stalnega napredka. Stalno izboljševanje pa je bistvena značilnost modernih organizacij, tudi v javni upravi.

Ugotavljamo pa, da so uspešno izvedene izboljšave kakovosti kmalu privzete kot dane in še nadalje povečujejo pričakovanja strank. To pa naredi zagotavljanje kakovostne uprave stalno in težko nalogo in državno upravo celo še bolj odpre očem javnosti ter kritikam.

## RAZVOJ ORGANIZACIJSKE KULTURE ORGANIZACIJ DRŽAVNE UPRAVE

Organizacijska kultura je koncept, s katerim lahko razložimo številne organizacijske pojave, in tudi sredstvo, ki ga vodje lahko uporabijo za oblikovanje učinkovitejše organizacije.

Organizacijski razvoj se vedno bolj usmerja k vedenju o učenju, inoviranju, prilagajanju in stalnim spremembam pri odzivanju na naraščajoče spremembe v tehnologiji, družbi, gospodarstvu in politiki. V okolju stalnega spreminjanja je prav organizacijska kultura tista prvina, ki jo je najtežje upravljati (Schein, 1992). Izzivi na tem področju se kažejo v konceptualizaciji kulture inoviranja, katere stabilne prvine pa so ravno učenje, prilagajanje, inovacije in stalne spremembe.

Učenja organizacije, organizacijskega razvoja in načrtovanih sprememb ne moremo razumeti brez upoštevanja kulture kot primarnega izvora odporom do sprememb. Kot uvajalci sprememb dobimo mnogo boljši vidik, če vemo, da večina organizacijskih sprememb uvaja tudi spremembe v kulturi, pogosto na ravni subkultur. S poznavanjem tega, na katere osnovne predpostavke, vrednote in vedenja pripadnikov posamezne organizacijske subkulture se sprememba nanaša, lahko razumemo izvor odpora in spremembo upravljamo bolj realistično.

Kultura je pojav, ki nas stalno obkroža in jo ustvarjamo z našimi povezavami z drugimi. Schein pravi, da sta vodenje in kultura le dve strani istega kovanca: Pri opazovanju kulture na ravni organizacije in/ali na ravni posameznih skupin v organizaciji lahko vidimo, kako kultura nastaja, kako se ugnezdi, razvija, kako se z njo ravna, upravlja in kako se spreminja. Ti dinamični procesi oblikovanja in upravljanja kulture pa so tudi bistvo vodenja. Seveda pa vodenje obsega dosti več kot le organizacijsko kulturo, vendar pa želimo na tem mestu le opozoriti na povezave med njima.

**Kulturo** neke skupine (organizacije) lahko opredelimo (Schein, 1992) kot vzorec deljenih osnovnih predpostavk, ki se jih skupina nauči pri reševanju svojih problemov pri zunanji prilagoditvi in notranjem vključevanju, ki delujejo dovolj dobro, da jih lahko ima za veljavne in zato z njimi pouči nove člane skupine kot s pravilnim načinom delovanja, razmišljanja in občutenja, v povezavi s temi problemi.

Obstajajo številne definicije organizacijske kulture, različnih avtorjev, ki v opredelitev organizacijske kulture vključujejo: pravila obnašanja ljudi v povezavi, skupinske norme, privzete vrednote, formalno filozofijo, pravila igre, organizacijsko klimo, večine, navade razmišljanja, mentalne modele in/ali jezikovne vzorce, deljene pomene, izvirne metafore ali integrirane simbole. Zakaj uporabljamo izraz kultura in ne norme, vrednote, vzorce obnašanja ali podobne izraze? Predvsem iz dveh razlogov. Prvi razlog je, da izraz kultura implicira na določeno stopnjo strukturalne stabilnosti skupine/organizacije. Ko rečemo, da je nekaj del kulture, s tem povemo, da je v organizaciji vsidrano globoko in da je stabilno. Drugi razlog, ki tudi kaže na stabilnost, pa je izdelovanje vzorcev oziroma vključevanje prvin v širši vzorec, ki povezuje različne prvine.

Analiza kulture nam prikaže dinamiko subkultur v organizaciji.

**Subkulturo** lahko opredelimo (Kavčič, 1994) kot posebno kulturo, ki jo oblikuje skupina v organizaciji, ki redno sodeluje in komunicira med seboj ter sebe opredeljuje kot posebno skupino. Možni so različni odnosi med kulturo organizacije in njenimi subkulturami: harmonični odnos, podporni, okrepljujoči, nasprotujoči.

Organizacijska kultura se v času spreminja. V preglednici 2 so prikazani premiki v kulturi, od starih k novim vrednotam, v določenem časovnem obdobju.

## Preglednica 2: Spremembe kulture v organizaciji

<i>Stare vrednote</i>	<i>Nove vrednote</i>
proračunski centri	profitni (prihodkovni) centri
usmerjenost k dejavnostim	usmerjenost k rezultatom
organizacijska urejenost	organizacijski konflikt
pomembno	Takoj!
dobiti plačo	zadovoljiti stranko
prikrivanje	konfrontacija
zaprti medsebojni odnosi	odprti medsebojni odnosi
uradni delavnik	dolg delavnik
običajno razmišljanje	široko razmišljanje
osredotočanje na problem	osredotočanje na rešitev
Ne moremo!	pogajanja

Vir: Mumford, 1990: Developing Top Managers, str. 155.

Mumford (1990) tudi ugotavlja potrebo po uvajanju sprememb v proces razvoja in usposabljanja menedžerjev, za doseganje tistih sprememb v vedenju (obnašanju, delovanju), ki so prepoznane kot zaželene v prihodnji kulturi organizacije.

## POSTAVLJANJE CILJEV IN POSLOVNIH POLITIK

Pusić (1995: 35) meni, da za državno upravo, še bolj pa za javni sektor, velja, da nima enotnih ciljev v vsebinskem pogledu, ker sestoji iz velikega števila nalog različnih organizacij, od katerih vsaka uresničuje svoje posebne namene. Tudi z vidika načina delovanja ni pravega skupnega imevalca – skupnih standardov, ki bi izrazili abstraktno povezovalno kategorijo javnega interesa.

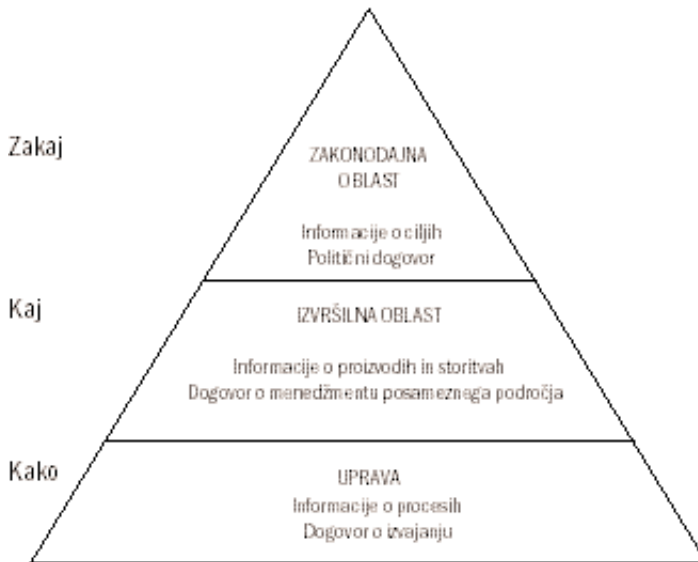
Posebni problemi, ki ovirajo načrtovanje v javnema sektorju, so po Pusiću (1995: 37–38):

- cilji in merila dejavnosti uprave so pogosto nedoločeni in v medsebojnem nasprotju;
- upravni programi pogosto motijo latentne družbene funkcije, tako da nepredvidene posledice zahtevajo dodatne programe;
- javni programi zahtevajo usklajevanje različnih samostojnih dejavnikov, kar vzame precej časa;
- tekmovanje med različnimi političnimi strankami usmerja interese politikom proti naslednjim volitvam, zato so politiki bolj zainteresirani za hitre rezultate kot za politična tveganja in možnosti v daljni prihodnosti.

## Razmejitev pristojnosti in odgovornosti

Eno od osrednjih vprašanj sodobnih upravnih sistemov je tudi razmejitev pristojnosti in odgovornosti v povezavi z opredelitvijo odgovornosti za rezultate. Oblikovanje takih sistemov, kjer je (bo) odgovornost za rezultate jasno postavljena, zahteva jasno opredelitev ravni odgovornosti in ravni nadzora, in vodi v spremembo cele vrste organizacijskih spremenljivk in še posebej organizacijske klime.

Z jasno opredelitvijo pristojnosti in odgovornosti dobi (državna) uprava več pristojnosti in odgovornosti, kar je tudi osnova za vzpostavitev sistema spremljanja njenega delovanja. Pri tem je pomembno zagotoviti preglednost celotnega sistema.

**Slika 4: Ravni pristojnosti in odgovornosti**

Upravni delavci so vključeni v mnogo več kot le v uresničevanje, izvajanje. V večini političnih sistemov, še posebej v državah liberalne demokracije, pa tudi v državah z enopartijskim sistemom, se od javnih uslužbencev pričakuje izvajanje odločitev politikov (Blondel, 1995: 321). V praksi to pomeni, da je razločevanje med *postavljanjem pravil* in *izvajanjem pravil* nejasno, saj javni uslužbenci odločitev dejansko ne le izvajajo, ampak odločitve pogosto pripravljajo in politikom tudi svetujejo. Sodelujejo tudi pri upravljanju zagotavljanja storitev: gospodarskih, socialnih ali upravnih.

Številne zelo pomembne odločitve so v rokah javnih uslužbencev. Vloga javnih uslužbencev in še posebno specialistov je tako pomembna (Blondel, 1995), da se občasno pojavi nevarnost njihovega prevzema v smislu administrativne<sup>31</sup> ali tehnokratske<sup>32</sup> države. Blondel meni, da je za to sicer zelo malo možnosti, saj javni uslužbenci navadno nimajo legitimnosti za samostojno delovanje.<sup>33</sup> Verjetnejši je pojav kombinirane administrativne in tehnokratske države, v kateri se politiki zanašajo na javne uslužbence, v zameno pa jim dodelijo nekaj svoje moči.

<sup>31</sup> Ključni odločevalci so generalisti.

<sup>32</sup> Ključni odločevalci so specialisti.

<sup>33</sup> Da bi bil javnim uslužbencem zagotovljen popoln nadzor, bi morali biti izpolnjeni nekateri posebni in dejansko tudi trdi pogoji: zelo nizka stopnja legitimnosti politikov, skupine vplivnih javnih uslužbencev bi morale biti dovolj velike, da bi bile zanimive za državljane, obstajati bi morala podobnost, če ne celo identičnost ideologije specialistov in prevladujoče ideologije v državi (Blondel, 1995).



**Načelo nevtralnosti** državne uprave<sup>34</sup> do nadrejenih teles je v upravnih sistemih različno opredeljen. V Veliki Britaniji<sup>35</sup> npr. velja načelo, da mora biti državna uprava popolnoma nevtralna, in da mora obstajati stroga ločitev med upravnimi in političnimi ravnmi. V Franciji (Piganiol, 1998: 493) velja za uradnike obveznost politične neopredeljenosti: državna služba predpostavlja spoštovanje načela enakosti, za zagotovitev tega načela pa je potrebna neodvisnost uradnikov. Politična neopredeljenost uradnikov je tako najpomembnejši pogoj za njihovo neodvisnost in za zaupanje, ki ga imajo državljani do uprave. V nekaterih državah dopuščajo in v nekaterih celo vzdržujejo določeno stopnjo politizacije,<sup>36</sup> z vidika zagotavljanja demokracije in političnega pluralizma in to povezujejo s sistemom javnih uslužbencev in razvojem karier. Taka slika je značilna tudi za države srednje in vzhodne Evrope (OECD, 1997).

Pri opredeljevanju in/ali ugotavljanju razmerja med politiko in upravo je treba upoštevati zlasti:

- vrsto političnih dejavnosti, v katere se javni uslužbenci lahko vključujejo,
- razloge za odpuščanje in prerazporejanje javnih uslužbencev iz političnih razlogov,
- stopnjo vplivanja politike na razvoj karier,
- stopnjo vplivanja politikov na delovanje državne uprave in
- razmerja državnih uslužbencev do parlamenta.

### Strateško upravljanje

Organizacije v državni upravi morajo pri svojem upravljanju upoštevati dinamiko in vedno večjo kompleksnost okolja, v katerem delujejo. Sodobni poslovni sistemi (v javnem in zasebnem sektorju) delujejo v razmerah, za katere je značilna velika dinamika sprememb. Upravljanje v spreminjajočem se okolju imenujemo **strateško upravljanje**.

Byars (1987: 192) opredeljuje strateško upravljanje kot postavljanje

---

<sup>34</sup> Ridley (1996: 25–30) politično nevtralnost opredeli kot lojalnost svobodno izvoljeni vladi, ki je odgovorna parlamentu in volivcem. To pa z drugimi besedami pomeni služenje več zaporednim vladam enako lojalno. Vprašanje, ki se postavlja, je: *Ali so sodelavci učinkovitejši, če kot najvišji uradniki delijo politične cilje vlade ali če so politično nevtralni?*

<sup>35</sup> Britanske javne službe so popolnoma nevtralne, kar v prvi vrsti vključuje načela neodvisnosti pri oblikovanju karier javnih uslužbencev.

<sup>36</sup> Opredelitev območja med politično in upravno ravno, pri čemer je prepletanje političnega in strokovnega dopustno in zaželeno.

odločitev o prihodnjih usmeritvah poslovnega sistema in izvajanje teh odločitev. V splošnem strateško upravljanje razdeli v dve fazi:

- strateško planiranje in
- implementacija strategije.

Bryson in Alston (1996: 7–10) opredelita te stopnje strateškega planiranja v javnih in nepridobitnih organizacijah:

- inicializacija procesa strateškega planiranja in pridobitev soglasja zanj od najvišjega vodstva organizacije;
- opredelitev mandata organizacije (formalnih in neformalnih podlag delovanja organizacije, ki opredeljujejo delovanje organizacije);
- identifikacija (ključnih) nosilcev interesov, kar je osnova za zadovoljevanje njihovih potreb; pri tem bo morda potrebno ponovno opredeliti poslanstvo in vrednote organizacije;
- analiza notranjega in zunanjega okolja organizacije<sup>37</sup> – za ugotovitev prednosti in slabosti organizacije ter njenih priložnosti in groženj iz okolja;
- identifikacija in opredelitev strateških področij delovanja organizacije;
- opredelitev strategij za doseganje dolgoročnih ciljev organizacije;
- pregled in potrditev strateškega plana, za pridobitev njegove formalne potrditve od vodstva organizacije;
- opredelitev, kakšna bo organizacija po implementaciji opredeljenih strategij, kot osnova za pridobivanje podpore s strani vseh zaposlenih za realizacijo strateškega plana;
- razvoj načrta uresničevanja (implementacije) postavljenih strategij;
- ponoven pregled in ocena strategij ter procesa strateškega planiranja, zaradi nabiranja znanja in izkušenj za prihodnje cikle strateškega planiranja v organizaciji.

Organizacije opredeljujejo svoje planske cilje, ki jih želi organizacija doseči, to so povsem določeni cilji, in to po obsegu (velikosti) in po času.

Podlaga za postavitev planskih ciljev je opredelitev poslanstva ali misije organizacije. Opredelitev poslanstva organizacije je za Pučka (1991) prva naloga menedžmenta organizacije, Deyhle (1997: 16) pa poslanstvo vidi kot izhodišče omejitev pri opredeljevanju ciljev organizacije. **Poslanstvo ali misija** – navedba namena, filozofije, prepričanja, poslovnih načel ali poslovnih področij – se nanaša na dolgoročno vizijo<sup>38</sup> organizacije v smislu, kaj želi biti in komu želi služiti.

<sup>37</sup> Gre za izvedbo t. i. analize SWOT (S – Strengths, W – Weaknesses, O – Opportunities, T – Threats).

<sup>38</sup> Vizija je zamisel ali sklop zamisli, ki bi jih radi videli uresničene. Janez Mayer (1994: 19) je zapisal: »Brez osnovne vizije so osnovne namere nejasne, neurejene in neuskaljene in zaradi tega tudi neučinkovite. V njih vlada kaos, ki požira veliko energije že za sam obstoj sistema. Ne gre za to, da bi z vizijo uredili kaos, ki ni

Opredeljeno poslanstvo mora biti na eni strani zadosti omejeno, da s tem izključuje določena poslovna področja, pa vendar tudi dovolj široko, da pušča prostor ustvarjalni rasti organizacije. Njegova značilnost je, da ločuje organizacije med seboj. Pomembno je, da je poslanstvo opredeljeno dovolj jasno in da je razumljivo vsem.

### **Primeri poslanstva v državni upravi Republike Slovenije**

#### *Davčna uprava Republike Slovenije (Ministrstvo za finance)*

Učinkovito pobiranje davkov v dobro države in njenih državljanov s korektnim odnosom do davčnih zavezancev.<sup>39</sup>

#### *Center Vlade za informatiko (CVI)*

Proučevanje, planiranje, uvajanje in zagotavljanje delovanja sistema elektronskega poslovanja državne uprave, ki temelji na enotni podatkovno/komunikacijski infrastrukturi, enotnih informacijskih podsistemih za skupne funkcije uprave, odprtih in povezanih z drugimi informacijskimi sistemi znotraj uprave in do podjetij, državljanov, institucij doma in v tujini.

CVI si s svojimi aktivnostmi prizadeva za zaupanje in zadovoljstvo državnih organov s čimbolj sodobno, celovito in kakovostno informatizacijo državnih organov.<sup>39a</sup>

**Dolgoročni cilji** (Byars, 1987) natančno določajo zelene rezultate pri sledenju organizacijskega poslanstva in so navadno razpotegnjeni v daljše obdobje, kot je tekoče poslovno leto. **Kratkoročni cilji**<sup>40</sup> se navadno nanašajo na obdobje do enega leta, z njimi skuša organizacija doseči dolgoročne cilje. Strategija vpeljuje določanje in ovrednotenje razpoložljivih alternativ za organizacijo za doseganje svojih ciljev in poslanstva ter izbor ustrezne alternative.

**Strategija** pomeni namerno prizadevanje za ustvarjanje prihodnosti, ki je materialno drugačna, kot bi bila, če bi prevladujoče sedanje razmere lahko ubrale svojo lastno pot (Schick, 1999).

**Strategijo uresničujemo z organizacijo.** V splošnem pojem organizacija pomeni sestav medsebojnih razmerij med ljudmi – subjekti v neki združbi, ki zagotavlja njen obstoj in uresničevanje zastavljenih ciljev. V širšem smislu z organizacijo in organiziranostjo razumemo tudi **postopke in**

uredljiv, marveč da bi se mu strateško prilagodili. Skrivnost prilagajanja kaosu je učinkovitost organizacije sistema in ustvarjalnosti posameznikov v njem.«

<sup>39</sup> <http://www.sigov.si/durs/> (20. 5. 2001).

<sup>39a</sup> CVI, 2001: Predstavitvena brošura.

<sup>40</sup> Biti morajo številčno izraženi, natančno opredeljeni in določeni tako, da so tudi uresničljivi.

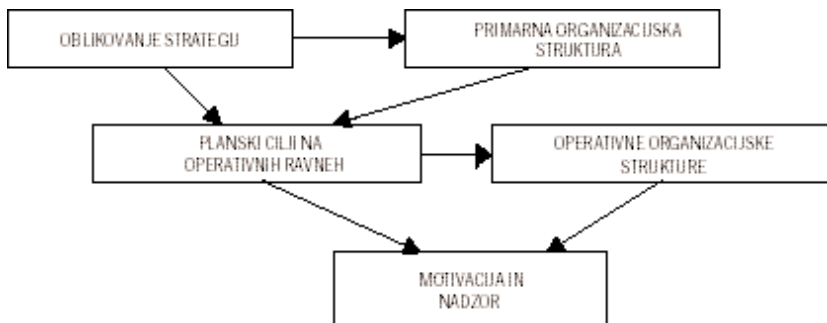
**projekte**, njihovo zaporedje in njihove medsebojne odvisnosti pri izvajanju nalog, ki so potrebne **za doseganje ciljev poslovnega sistema**.

Organizacijska struktura sledi opredeljeni strategiji. To pomeni, da mora biti organizacijska struktura postavljena tako, da omogoča uresničevati strategijo. Prilagajanje struktur strategijam dosegamo z organiziranjem struktur. Gre za povezovanje in usklajevanje vseh prvin poslovnega procesa v usklajeno celoto in usmerjanje delovanja te celote k postavljenim ciljem.

Številni avtorji so pri raziskovanju povezav med strategijo in organizacijo ugotovili, da ni mogoče nobene strategije zares uspešno uresničevati brez razvoja ustrezne organizacijske strukture in njenih sestavin, ki podpirajo uresničitev postavljene strategije.

Prepletenost strateškega in organizacijskega planiranja je prikazana na naslednji sliki.

**Slika 5: Prepletenost strateškega in organizacijskega planiranja**



Vir: Pučko, *Strateško poslovanje in planiranje v podjetju*, 1991, str. 213-214.

Ring in Perry (1985) menita, da je strateško planiranje v javnem sektorju težje kot v zasebnem sektorju, predvsem iz teh razlogov:

- smernice za oblikovanje politik so slabše opredeljene za javne kot za zasebne organizacije,
- relativna odprtost procesa odločanja povzroča večje omejitve za vodilne in vodstvene delavce v javnem sektorju kot v zasebnem,
- oblikovalci politik v javnem sektorju so bolj izpostavljeni neposrednemu in stalnemu vplivu različnih interesnih skupin,
- časovne omejitve, s katerimi se srečujejo vodstva v javnem sektorju, so bolj umetno postavljene kot tiste v zasebnem sektorju (predvsem so to volitve),
- manjša stabilnost koalicij v javnem sektorju med oblikovanjem politike ter njihova večja nagnjenost k dezintegraciji med njenim izvajanjem,

kar povzroča:

- da je verjetnost uspeha za javne programe razmeroma nizka,
- bolj kot racionalni pristopi so primerni metoda majhnih korakov in druga sredstva poenostavljanja kompleksnih problemov; natančno opredeljevanje ciljev, izdelava analize SWOT ter izdelava eksplicitnih strategij v javnem sektorju ne delujejo vedno,
- manj dogovornih, racionalnih strategij in večji delež nujnih in nerealiziranih strategij.

Dejavnike, ki vplivajo na strateško upravljanje javnega sektorja, Ring in Perry (1985) delita na vsebinske in omejitvene. Vsebinski dejavniki so predvsem: zakonodaja, okviri političnih reform, odprtost zunanjemu okolju (javnost jih prej opazi) in pričakovanja javnosti. Omejitvene dejavnike pa opredelita kot:

- strukturalne (ravni in področja vladnega delovanja, centralizirani sistem javnih uslužbencev, omejena trajnost zakonodajnih okvirov, različne oblike izražanja ljudske pobude, varuh človekovih pravic, posebni tožilci, etične komisije ipd.) in
- postopkovne (dvoumnost politik, različne interesne skupine, umetno ustvarjene časovne omejitve, nestabilne koalicije, stopnja odvisnosti med uslužbenci in funkcionarji, odzivnost do volivcev ipd.).

Berry in Wechsler (1995) sta leta 1992 izvedla raziskavo med 987 državnimi organi v Združenih državah Amerike, na temo strateškega planiranja. Izsledki raziskave so:

- 60 % organizacij je uporabljalo neke vrste strateškega planiranja, 9 % pa jih je to nameravalo storiti v prihodnosti,
- glavni razlogi za uvajanje strateškega planiranja so:
  - predhodne izkušnje predstojnika iz drugih okolij,
  - mandat guvernerja države ali
  - predpisane zahteve,
- glavni cilji strateškega planiranja so:
  - postaviti je treba usmeritve programa in politik,
  - prenesti je treba dobre delovne izkušnje in prakse,
  - spopasti se je treba z zmanjšanim obsegom proračuna in s fiskalnimi pritiski,
- veliko državnih organov je začelo povezovati strateško planiranje z oblikovanjem proračuna,
- dolžina časa načrtovanja:
 

<i>5 let</i>	<i>36 %</i>
<i>4 leta</i>	<i>50 %</i>
<i>3 leta</i>	<i>11 %</i>
<i>1–2 leti</i>	<i>27 %</i>
<i>10 let</i>	<i>7 %</i>
<i>11–20 let</i>	<i>4 %</i>
- navadno so s strateškim planiranjem začeli v točno določenem delu organizacije in nato postopoma vključevali tudi druge njene dele,

- kot najpomembnejše rezultate strateškega planiranja so anketirane organizacije navedle:
  - razjasnitev organizacijskih usmeritev in ciljev ter določitev prednostnih nalog,
  - pomoč pri odločitvah v zvezi s politiko in proračunom.

Zanimivo je, da v organizacijah, zajetih v raziskavo, strateškega planiranja niso imeli za pomembnega pri odnosih s strankami in za izboljšanje notranjega delovanja organizacij.

## TRANSFORMACIJSKO VODENJE

Zahteve po spremembah v upravnih sistemih so posebej izražene tudi do vodij v državni upravi, saj državljani zahtevajo nižje davke, manjše proračune, manj nadzora, in več dejansko delujočih programov. Državno upravo vidijo kot ogromno birokracijo,<sup>41</sup> ki je ne merijo po njenih rezultatih in učinkih delovanja, ampak po obsegu finančnih sredstev, ki jih porabi.

Pusić (1995: 37) meni, da je treba odgovor na te izzive iskati v kibernetskem pojmovanju vodenja (v primerjavi s tradicionalnim hierarhičnim vodenjem, nadzorom in vplivanjem) ter vrednotenja kot nenehnega primerjanja pomembnih učinkov delovanja s pomembnimi družbenimi cilji, ki jim je to delovanje namenjeno.

**Tradicionalni pristop k vodenju** v državni upravi (Koehler in Pankowski, 1997) vidi vodje v državni upravi kot administratorje, njihovo delovanje je reaktivno, naravnano v usmerjanje dejavnosti, vzdrževanje nadzora, predvsem pa v vzdrževanje statusa quo.

**Transformacijsko vodenje** v državni upravi pa je opredeljeno kot navdihovanje sprememb in prenos moči na somišljenike za doseganje višje ravni delovanja, izboljševanje sebe in organizacijskih procesov. To je proces omogočanja somišljenikom, da sprejemajo odgovornosti in pristojnosti zase in za proces, v katerem sodelujejo. Po Langu (1998: 503) transformacijski vodja predvsem spodbuja zanimanje med kolegi in privrženci, da na svoje delo gledajo z novih stališč, ustvarja novo zavest o poslanstvu ali vizijo tima in organizacije, pripravlja kolege in privržence za višje ravni pristojnosti ter jih spodbuja, da se osredotočijo na interese, od katerih bo imela korist skupina.

Transformacijski vodje v državni upravi imajo te značilnosti:

- vodijo »z zgledom«,
- skrbijo za razvoj ljudi,
- vzpostavljajo strukture,
- zagotavljajo skrb in podporo,

<sup>41</sup> Osborne in Gaebler (1992) npr. ugotavljata, da povprečen Američan razume s pojmom državna uprava nekaj, kar je počasno, neučinkovito in neosebno.

- odločajo,
- načrtujejo strateško,
- poudarjajo procese,
- prenašajo moč na time,
- priznavajo in nagrajujejo sodelavce,
- vrednotijo delovno izvedbo.

Transformacijski vodje bi (bodo) morali dejansko voditi in ne slediti, spreminjati obstoječe stanje in ga ne sprejemati, delovati proaktivno in ne reaktivno, nadzorovati sistem in se ne osredotočati le na pravila in predpise, postati bodo morali vodje in ne administratorji, morali bodo biti inovativni in ne zadovoljni z obstoječim, pri nalogah bodo morali delovati skupinsko in ne individualno, sprožati bodo morali spremembe in jih ne samo kritizirati.





## NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Pojem *novi javni menedžment*<sup>42</sup> (angl. *New Public Management – NPM*) označuje koncept (Žurga, 1997c), ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja. Nanašajo se predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja. Novi javni menedžment poudarja tudi usmerjenost k ljudem, uporabnikom in zaposlenim. Iz načel delovanja zasebnega sektorja vpeljuje opredelitev poslanstva organizacije, strategije njenega delovanja, opredelitev izdelkov/storitev, ki jih organizacija zagotavlja, ustrezno organiziranost za njihovo zagotavljanje, uvajanje novih načinov in metod dela, podjetniško razmišljanje zaposlenih, prizadeva si za graditev nove organizacijske kulture. Uvajanje načel novega javnega menedžmenta se navezuje na novo sodobno organizacijo delovnih procesov, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter pristojnosti, predvsem opredelitev odgovornosti za rezultate, povečevanje avtonomije organizacije in posameznikov, ploščenje organizacijske strukture.

Uvajanje načel novega javnega menedžmenta pomeni tudi premik v miselnosti od »varnosti delovanja v zaledju zakonitosti« v uspešno in učinkovito delovanje, za doseganje postavljenih ciljev organizacij. Državne uprave se torej srečujejo z vidiki menedžmenta, izvedenimi iz zasebnega sektorja, ter se v svojih reformnih prizadevanjih v veliki meri osredotočajo nanje.

### PRVINE KONCEPTA NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Prvine novega javnega menedžmenta so predvsem:

- usmerjenost k rezultatom,
- usmerjenost k strankam,
- prenova delovnih procesov,
- nova organiziranost in novi načini vodenja,
- uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta,
- povečanje učinkovitosti in uspešnosti,

<sup>42</sup> Ali tudi: Novo upravljanje javnega sektorja.

- delegiranje in povečevanje avtonomije,
- prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem,
- opredelitev in razmejitev odgovornosti,
- vzpostavitev tekmovalnosti.

Navedene prvine koncepta *novi javni menedžment* naj ne bi prinašale samo sodobnejše organiziranosti in delovanja uprave, temveč tudi finančne učinke, ki pa so dolgoročni. Dolgoročnost učinkov (ne samo finančnih) uvedenih sprememb pri delovanju v upravi zahteva ustrezno pripravo ljudi na spremembe, tistih, ki so pri spremembah udeleženi, kot tudi širše javnosti.

Zahteve po povečani odzivnosti organizacije ter po učinkovitem in uspešnem delovanju za doseganje opredeljenih ciljev in za zagotavljanje potrebnega obsega storitev narekujejo prevetritev obstoječih delovnih procesov – posameznih postopkov – v smislu učinkovitosti njihovega izvajanja.

**Odzivnost** pomeni tako usmerjenost in delovanje organizacij, ki obravnava državljane kot stranke. Organizacija OECD opredeljuje štiri razsežnosti odzivnosti organizacij v upravi<sup>43</sup>:

- **Razumljivost**  
Stranke morajo biti seznanjene, kako uprava deluje, katere so omejitve pri njenem delovanju, kdo je odgovoren za kaj in katere so možnosti spreminjanja upravnih odločitev.
- **Vključevanje sodelovanja strank**  
Dejavno vključevanje strank je potrebno, da uprava sploh lahko opravlja številne svoje naloge.
- **Zadovoljevanje potreb strank**  
V največji možni meri je strankam treba ponuditi take storitve, ki ustrezajo njihovim konkretnim razmeram.
- **Dostopnost**  
Stranke morajo imeti enostaven fizičen dostop do uprave in v primernih terminih. Uprava se mora s strankami sporazumevati v jeziku, ki ga stranke razumejo.

**Usmerjenost k rezultatom** se osredotoča na opredelitev izdelka ali storitve, to je rezultata posameznega procesa, ter odgovarja na vprašanje, *kaj* je tisto, kar bo posamezna organizacija in/ali njena enota delala oziroma zagotavljala. Na opredelitev izdelkov oziroma storitev se navezuje tudi opredelitev načina njihovega doseganja, merjenje ter opredelitev odgovornosti zanje (Žurga, 1997a). Stranke in uporabniki izdelkov oziroma storitev so zunanji in tudi notranji (druge enote, oddelki, ipd.).

<sup>43</sup> OECD, 1996b: 46; navedba po OECD, 1987: Administration as Service, Public as Client.

**Usmerjenost k strankam** je težnja po tem, da bi izpolnili pričakovanja stranke, da je njeno naročilo izpolnjeno v opredeljenem času, kakovostno in tudi s primernim odnosom do nje. Usmerjenost k strankam zahteva drugačno organizacijo delovnega procesa, kar lahko posledično vodi v spremembe v organizacijski strukturi. Organizacijska struktura naj bi bila karseda prožna, za čim lažje in hitrejšo odzivanje na spremembe v okolju ter za zagotavljanje kontinuiranosti uvajanja sprememb. Stopnja fleksibilnosti strukture je odvisna od stopnje vplivanja okolja ter potreb organizacije po odzivanju na spremembe v okolju. Usmerjenost k strankam pa v delovanje organizacije vnaša tudi elemente tekmovalnosti, notranje in zunanje (vzpostavitev t. i. notranjega trga).

Delovni proces razumemo kot zaporedje dejavnosti, ki jih je treba opraviti za uresničitev določenega cilja. Dejavnosti, ki jih je pri izboljšanju organizacije delovnih procesov treba izvesti, se nanašajo na ugotovitev obstoječega izvajanja delovnega procesa, na njegovo analizo, na opredelitev pozitivnih prvin, na pripravo različic izboljšane načina izvajanja delovnega procesa ter na uresničevanje dogovorjenih sprememb. Izboljševanje delovnih procesov je kontinuiran proces.

Učinki nove organizacije delovnega procesa so lahko izboljšana učinkovitost izvajanja, poenostavitev procesa, preoblikovanje posameznih delovnih mest idr. in lahko vodijo v nižje stroške procesa ter v povečano zadovoljstvo uporabnikov. Posamezne dejavnosti ali pa tudi celotne delovne procese je, če je to smiselno in koristno, možno prenesti v izvajanje zunanjim izvajalcem, da bi se znižali stroški ali vključilo posebno znanje, ki ga organizacija sama ne zagotavlja.

V okoljih, v katerih je to možno, prihaja do delegiranja in prenosa pristojnosti o odločanju na tiste uslužbenke, ki neposredno prispevajo k večji vrednosti posameznega procesa. Stiki med posameznimi avtonomnimi enotami in tudi v njih, ki so bili prej pretežno vertikalno usmerjeni, so tako lahko bolj horizontalni, v smislu sodelovanja in koordinacije. Tak način povečevanja pristojnosti prispeva k sproščanju podjetniškega razmišljanja pri zaposlenih ter povečuje njihovo motiviranost, k sproščanju človeških zmožnosti in ustvarjalnosti.

Ker pa si pri preoblikovanju procesov ne prizadevamo samo za povečanje učinkovitosti izvajanja procesov in izboljšanje zadovoljstva strank, ampak tudi za povečanje zadovoljstva zaposlenih z lastnim delom (in delovnimi dosežki), gre ob tem tudi za preoblikovanje delovnih mest posameznih izvajalcev.

V smislu obogatitve delovnega mesta je preoblikovanje delovnega mesta razširitev področja delovnih nalog (job enlargement) in povečanje odgovornosti posameznega izvajalca (job enrichment). Povečana odgovornost in pestrost dela izvajalcev pa vplivata na njihovo zadovoljstvo z delom, ki ga opravljajo, kar se zrcali na odnosu do strank, zavedanju izvajalcev, da svoje osebne sposobnosti in interese lahko uresničujejo v skupnih interesih organizacije. Zavedanje pripad-

nosti zaposlenih organizaciji pomaga graditi skupno organizacijsko kulturo.

**Le zadovoljni delavci so uspešni. V praksi se stalno potrjuje, da delavec dosega slabe in povprečne rezultate, kadar mora, ter dosega dobre in odlične rezultate takrat, kadar to hoče.**

Vse naštete prvine novega javnega menedžmenta so tesno medsebojno povezane. Sprememba ene prvine sistema lahko vodi k spremembi sistema kot celote ter k opredelitvi novega načina delovanja. Prav zaradi močne medsebojne povezanosti in prepletenosti je treba načrtovanju sprememb in njihovemu izvajanju posvetiti še posebno skrb.

Pri prenovi delovnih procesov je pomembna preglednost (transparentnost) sistema, pri čemer igrajo pomembno vlogo informacijska tehnologija, informacijski sistem in ustrezna organizacija informacijskih tokov. Danes je praktično vsaka prenova tesno povezana z uporabo informacijske tehnologije in podporo informacijskih sistemov.

## **KLJUČNI DEJAVNIKI USPEHA PRI UVAJANJU SPREMEMB**

Pomembni dejavniki, ki vplivajo na uspeh projekta spremembe pri uvajanju načel novega javnega menedžmenta v delo organizacije, so: izhodiščno stanje projekta spremembe, dobro načrtovanje, vodenje in upravljanje projekta spremembe, zagotovitev predanosti zaposlenih in njihove motiviranosti za spremembe, preglednost celotnega procesa, vzpostavitve ustreznega informacijskega sistema ter zagotavljanja informacij, izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje sodelujočih.

Pomemben dejavnik pri uvajanju sprememb je izhodiščno stanje projekta spremembe – problemsko stanje. Določeno problemsko stanje, ki je osnova za opredelitev in uvajanje sprememb, je dobro izhodiščno stanje za zagotovitev predanosti vodstva in uslužbencev ter drugih sodelujočih (izvajalcev in soinvestitorjev) za spremembe. Ugodno vpliva na motiviranost za spremembe, predvsem pa omogoča združitev prizadevanj vseh sodelujočih v uspešno izpeljavo sprememb in uresničevanje zastavljenih ciljev. Vizija, ki opredeljuje spremembe, mora biti jasna in razumljiva vsem sodelujočim.

Projekt spremembe mora biti dobro načrtovan in voden. Namen projekta spremembe ni samo izboljšanje obstoječega stanja, ampak tudi vključitev odzivnosti na prihodnje spremembe. Pravila novega delovanja sistema se postavljajo s pogledom na prihodnost. Treba je vedeti, kako se razvija okolje in kako se bo sistem moral odzivati. Eden od mehanizmov, ki omogoča vključitev odzivanja na prihodnje spremembe, je strateško upravljanje in planiranje.

Dobro načrtovanje projekta, ki vključuje tudi analizo obstoječega stanja ter analizo stroškov in koristi, zajema tudi vključevanje vseh zainteresiranih udeležencev, poleg neposredno udeleženih tudi zunanje sodelujoče. Potrebna je tudi jasna opredelitev rezultatov in učinkov projekta, za izvedbo projekta v opredeljem času, zagotovitev vseh potrebnih sredstev, tudi finančnih, opredelitev vlog sodelujočih ter vzpostavitev mehanizmov spodbujanja za doseganje zastavljenih ciljev projekta sprememb.

Ob uvajanju sprememb je treba zagotoviti preglednost celotnega procesa ter vzpostavitev ustreznega informacijskega sistema. Pomembno je zagotoviti dostopnost do podatkov o delovanju sistema, oblikovanje informacij ter ustrezno organizirati informacijske tokove v organizaciji kot tudi navzven. Pri tem mislimo na ustrezno podprtost delovnih procesov z informacijsko tehnologijo kot tudi na zagotavljanje podatkov in informacij o delovanju sistema za ugotavljanje njegove učinkovitosti in uspešnosti.

Nosilci sprememb so vedno ljudje. Pomembno je doseči zavzetost in zavedanje vodstva in uslužbencev za nujnost spremembe, kar pomeni njihovo zavezanost k uresničevanju skupnih ciljev. Ob izvajanju in uvajanju sprememb je treba zagotoviti dodatno seznanjanje, izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje sodelujočih. Ti pa morajo imeti poleg znanja s svojih strokovnih področij tudi druga znanja in sposobnosti, od organizacijskih do vodstvenih, ki skupno gradijo človekovo osebnost in pripomorejo k razumevanju dogajanja v širšem kontekstu.

## MODELI NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA

Avtorji Ferlie, Ashburner, Fitzgerald in Pettigrew (1996) so na podlagi proučevanja aktualnih reformnih procesov izdelali štiri modele novega javnega menedžmenta:

- zagotavljanje učinkovitosti,
- ploščenje in decentralizacija,
- vzpostavljanje poslovne odličnosti in
- usmerjenost v zagotavljanje javnih storitev.

### Model 1: Zagotavljanje učinkovitosti

Model se je uveljavil predvsem v začetku in v sredini 80-ih let kot odgovor na kritike javnega sektorja v smislu njegove prenapihnenosti, potratnosti, prevelike birokracije in slabega dela. Pomeni poizkus, da postane javni sektor bolj poslovno usmerjen, predvsem pa učinkovitejši.

Glavne značilnosti tega modela so:

- Več pozornosti je namenjene finančnemu nadzoru in ciljem: učinkovi-

tost, dobiti več za manj ipd. Značilna je okrepitev finančne funkcije in razvoj bolj razčlenjenih sistemov spremljanja stroškov in informacijskih sistemov za zagotavljanje tovrstnih informacij.

- Okrepljena je vloga generalnega menedžmenta:
  - menedžment po hierarhiji,
  - način dela »ukazuj in nadziraj«,
  - postavljanje ciljev in nadzor delovne izvedbe,
  - prenos moči k višjemu menedžmentu.
- Razširjeno je področje pregledov in kontrol, finančnih in strokovnih. Upravljanje temelji na preglednejših metodah spremljanja delovne izvedbe, postavljenih standardih in zgledevanju po organizacijah z boljšim delovanjem. Uporaba protokolov kot sredstva za ocenjevanje delovne izvedbe strokovnjakov.
- Povečevanje odzivnosti tistih organizacij, ki zagotavljajo storitve za stranke:
  - večji obseg in vloga izvajalcev storitev iz zasebnega sektorja,
  - večja usmerjenost na trg in k strankam,
  - poskusi uvajanja tržnih mehanizmov, ki pa še ne pomenijo vzpostavljanja in delovanja polnih kvazi-trgov.
- Deregulacija trga delovne sile in povečevanje hitrosti dela:
  - odmikanje od nacionalno določenega sistema plač, delovnih razmer ter kolektivnih dogovorov,
  - premik k dobro plačanim in individualnim dogovorom za nagrajevanje višjih menedžerjev v kombinaciji z bolj kratkoročnimi pogodbami,
  - veliko višja fluktuacija na ravni višjega menedžmenta v javnem sektorju.
- Premik moči s strokovnjakov na menedžerje:
  - vpeljevanje določenega dela strokovnjakov v menedžment,
  - oblikovanje močnejših položajev.
- Izveden je bil prenos pristojnosti (v določenem obsegu) na podjetnejše menedžerje, vendar s še vedno močno izraženo odgovornostjo navzgor.
- Pojav novih oblik upravljanja organizacij, v katerih slabi vloga izvoljenih predstavnikov in sindikalistov, močnejše uveljavljanje modela upravnega odbora ter prenos moči na strateški vrh organizacije.

### **Model 2: Ploščenje in decentralizacija**

Ta model ni bil tako razširjen v 80-ih letih kot prvi model, vendar pa postaja vse pomembnejši. Je namreč odziv javnega sektorja na nove organizacijske usmeritve poznih 70-ih let. Do približno leta 1975 so se namreč organizacije javne uprave oblikovale kot velike, vertikalno povezane organizacije, potem pa se je usmeritev spremenila. To je pripeljalo v

nekaj splošnih organizacijskih razvojev, ki vključujejo dezintegracijo in ploščenje organizacij, prizadevanja po večji prilagodljivosti organizacij, odmik od visoke stopnje standardizacije, povečano decentralizacijo strateških in proračunskih odgovornosti, povečan obseg dodeljevanja del v izvajanje zunanjim izvajalcem in razdelitev na manjša strateška jedra ter obsežnejši izvajalski del. To je značilno za organizacije v javnem in zasebnem sektorju zahodne Evrope in Severne Amerike.

Glavne značilnosti tega modela so:

- Premik od zgolj poudarjanja vloge trga na oblikovanje bolj razčlenjenih in razvitih kvazi-trgov, vendar še ne popolnoma opredeljen premik od načrtovanja do kvazi-trgov kot mehanizma za alokacijo virov v javnem sektorju.
- Premik od menedžmenta po hierarhiji k pogodbenemu menedžmentu:
  - različne oblike pogodbenega menedžmenta, od katerih so nekatere dale zelo slabe izide,
  - oblikovanje samostojnejših organizacij javne uprave na lokalni ravni.
- Razdelitev na manjša strateška jedra ter obsežnejši izvajalski del; preiskovanje trga in prenos nestrategičnih nalog v izvajanje zunaj organizacije.
- Manjšanje števila ravni in ploščenje organizacijske strukture:
  - bistveno zmanjšanje plačnih seznamov v organizacijah javne uprave,
  - premiki v bolj ploske organizacijske strukture,
  - manjšanje števila zaposlenih na vseh ravneh organizacije.
- Ločitev javnega financiranja in oskrbe neodvisnega sektorja:
  - vzpostavljanje ločenih organizacij za kupovanje in za zagotavljanje storitev,
  - vzpostavljanje organizacij, ki kupujejo storitve, kot novih organizacijskih oblik.
- Premik od načela »ukazuj in nadziraj« k novim menedžerskim pristopom (npr. menedžment z vplivanjem).
- Povečana je vloga mrežnih organizacijskih oblik; poudarek je na strateških zvezah med organizacijami kot novi obliki usklajevanja.
- Poskus premika od zagotavljanja standardiziranih storitev k sistemom storitev, za katere sta značilni večja prilagodljivost in raznolikost.

### **Model 3: Vzpostavljanje poslovne odličnosti**

Na nastanek tega modela je prav gotovo vplivalo nekaj odmevnih del na temo poslovne odličnosti v 80-ih letih: Peters in Waterman, 1982 (In Search of Excellence), Deal in Kennedy, 1981, in drugih, delno pa pomeni uporabo šole upravljanja s človeškimi viri s poudarkom na organizacij-

ski kulturi. Zavrača strogo racionalni pristop modela *Zagotavljanje učinkovitosti* in namesto tega poudarja vlogo vrednot, kulture, obredov in simbolov pri oblikovanju dejanskega načina obnašanja zaposlenih. Zelo je poudarjeno, kako organizacija uvaja spremembe in inoviranje. V okviru tega modela sta se izoblikovala dva pristopa: »od spodaj navzgor« in »od zgoraj navzdol«.

Pristop »*od spodaj navzgor*« ima za seboj daljši in uspešnejši zgodovinski razvoj ter poudarja organizacijski razvoj in učenje. Pri njem so procesi ravno tako pomembni kot tudi rezultati organizacije. Ta pristop ne daje menedžmentu nujno vodilne vloge v procesih uvajanja sprememb. Močne skupne kulture lahko delujejo kot »organizacijsko lepilo« v organizacijah, z močno izraženo pripadnostjo zaposlenih, celo uspešneje kot hierarhija.

Glavne značilnosti so:

- poudarek na organizacijskem razvoju in učenju,
- prepoznavanje organizacijske kulture kot oblike povezovanja,
- podpora vodstva z zgledom »iz baze«,
- korenita decentralizacija z vrednotenjem delovnih rezultatov.

Pristop »*od zgoraj navzdol*« poudarja bolj karizmatične kot transakcijske oblike vodenja, navadno višjega menedžerja, ki navdihuje organizacijo z novo vizijo.

Glavne značilnosti tega pristopa so:

- velika prizadevanja za spreminjanje kulture s skrbno pripravljenimi programi sprememb kulture,
- projekcija vizije od zgoraj navzdol,
- poudarek na karizmatičnih oblikah vodenja od zgoraj navzdol,
- identifikacija karizmatičnih zgledov iz zasebnega sektorja za »novi« javni sektor,
- intenzivnejši organizacijski programi usposabljanja,
- oblikovanje izjav o poslanstvu in razvoj organizacijskih znakov, označb, uniform ipd.,
- eksplicitna strategija komuniciranja,
- poudarjeno je strateško upravljanje človeških virov.

#### **Model 4: Usmerjenost v zagotavljanje javnih storitev**

Ta model je še najmanj razvit model novega javnega menedžmenta, kar je seveda velika priložnost za njegov nadaljnji razvoj. Združuje ideje upravljanja zasebnega in javnega sektorja in krepitev vloge menedžerjev javnega sektorja s poudarjanjem jasnega poslanstva javne službe (Osborne in Gaebler, 1992). Jemlje ideje iz zasebnega sektorja in jih uporablja v kontekstu javnega sektorja. Osredotoča se na zagotavljanje pristojnosti pri zagotavljanju storitev uporabnikom na lokalni ravni in državljanom



na splošno in ne toliko kupcem, kar v drugih modelih novega javnega menedžmenta ni jasno izraženo.

Glavne značilnosti tega modela so:

- Glavna skrb je kakovost storitev (izboljševanje kakovosti, celovito upravljanje kakovosti). Osrednje vodilo delovanja so vrednote, ki temeljijo na poslanstvu doseganja poslovne odličnosti pri zagotavljanju javnih storitev.
- Odsevanje zahtev in vrednot uporabnika (in ne kupca) na upravljanje organizacij:
  - zaupanje v povratno informacijo, ki jo da uporabnik;
  - koncept 'državljanstva' (citizenship).
- Težnja po premiku moči nazaj od imenovanih na voljena lokalna telesa in skepticizem do vloge trga pri zagotavljanju javnih storitev.
- Poudarjen je razvoj družbenega učenja po in v povezavi z zagotavljanjem rutinskih storitev.
- Stalno določanje značilnih nalog in vrednot zagotavljanja javnih storitev:
  - upravljanje prepoznavnih in razločljivih politik kolektivne oskrbe,
  - zagotavljanje udeležbe in odgovornosti.

### VPLIVI IN RAZŠIRJENOST NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA

Številni avtorji menijo, da novi javni menedžment ni izključno značilnost Velike Britanije, ampak mednarodna usmeritev javne uprave z začetkom v sredini 70-ih let, ki je nastal kot odgovor na zahteve po zmanjšanju obsega uprave in po lastninenju. Novi javni menedžment ima velik mednarodni vpliv, vendar pa je po državah odvisen od zgodovinskih, kulturnih, političnih in menedžerskih značilnosti posamezne države.

Avtorji Ferlie, Ashburner, Fitzgerald in Pettigrew (1996) menijo, da ima novi javni menedžment večji vpliv na anglo-saksonske kot na države kontinentalne zahodne Evrope. Še posebej hitro in uspešno so bile ideje novega javnega menedžmenta sprejete in usklajene v Novi Zelandiji, kjer so v letih 1984–1990 vnesli dramatične spremembe v organiziranost in upravljanje javnega sektorja. Cilji prestrukturiranja javnega sektorja so bili predvsem izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja in povečanje odgovornosti javnih organizacij vladi in parlamentu. Tri glavne sestavine so bile:

- (a) vlada je komercializirala številne naloge, ki so jih opravljale organizacije javne uprave;
- (b) kjer je bilo možno, so se ločile komercialne in nekomercialne dejavnosti znotraj resorjev; trgovalne dejavnosti so se prenesle v javne družbe;

- (c) decentralizacija upravljanja človeških virov in plačnega sistema; uvedli so nov sistem odgovornosti vodilnih delavcev s poudarkom na pogodbah za določen čas, plačilom na podlagi delovne izvedbe in pregledih delovanja.

Reformni procesi v Avstraliji z začetkom v 80-ih letih so tudi vpeljevali načela in sestavine novega javnega menedžmenta: predvsem večja tržna usmerjenost, sistem spodbud, prevzemanje metod in tehnik dela iz zasebnega sektorja. Primerjalna analiza programov za izboljšanje finančnega menedžmenta v Veliki Britaniji in v Avstraliji je celo pokazala, da ima avstralski program dolgoročneje učinke kot britanski. Kljub določenim podobnostim pa so velike vsebinske razlike med reformnima procesoma. Reforma v Avstraliji je temeljila bolj na soglasju in manj na pristopu od zgoraj navzdol, kot je to bilo v Veliki Britaniji, z vzpostavljenmo močno koalicijo med vodilnimi iz politike in uprave.

V Združenih državah Amerike je veljal predvsem model *Zagotavljanje učinkovitosti*. Vplivi pobud s področja novega javnega menedžmenta so bili šibkejši kot v Veliki Britaniji. Reformne procese v ZDA izvajajo že od 70-ih let, vendar pa iz različnih razlogov tudi zaradi nekaterih napačno zastavljenih sprememb niso prinesli zelenih izidov. Uspešnica avtorjev Osborna in Gaeblerja iz leta 1992 je postregla z idejami in navodili za novo Clintonovo administracijo. Ker je pisana bolj svetovalno kot akademsko, ji številni avtorji sicer oporekajo teoretično vrednost, dejstvo pa je, da je zelo vplivala na politiko in na upravljanje javnega sektorja v ZDA. Predvsem sta avtorja z objavo knjige preusmerila razmišljanja z modela 1 na model 2 in model 3. Osborne in Gaebler (1992) menita, da se vloga države spreminja od vloge tistega, ki storitve izvaja, v vlogo tistega, ki zagotavljanje storitev omogoča.

## VLOGA INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE IN INFORMACIJSKEGA SISTEMA

Prvine novega javnega menedžmenta so pravzaprav možen odgovor na zahteve, s katerimi se srečujejo upravni sistemi v vseh državah, v razvitih in v državah v prehodu. Pri uresničevanju prizadevanj po sodobnejši, odzivnejši, predvsem pa cenejši upravi je v večini držav glavni poudarek na prenovi poslovanja vse javne uprave, še posebej državne uprave, v smislu prenove procesov, njihove informatizacije in vključitve v širše okolje, s čimer mislimo tudi na vključevanje v sodobne integracijske tokove.

Sodobna informacijska tehnologija in njeno uvajanje v upravo vplivata na strategijo, cilje, strukturo, delovne procese, komunikacije, ljudi, znanje, načine vodenja in upravljanja, dela in delovne metode v organizacijah.

Informacijska tehnologija z **informatizacijo procesov** omogoča **podpira uresničevanje opredeljene strategije in postavljenih ciljev**, hkrati pa pomaga **pri načrtovanju in pri opredeljevanju strategije; podpira uresničevanje ciljev in tudi spremljanje njihovega uresničevanja**.

Sodobna strojna, programska in komunikacijska oprema **omogoča decentralizirano in distribuirano procesiranje** podatkov in informacij, kar omogoča **prenos odgovornosti** za podatke in informacije tja, kjer so nastali, ter tudi njihovo **vključevanje in usklajevanje**, in s tem podpira **decentralizacijo in ploščenje organizacijske strukture**. Posamezni deli organizacijske strukture lahko na eni strani delujejo kot popolnoma samostojne enote, na drugi strani pa kot člen organizacijske strukture.

Informacijska tehnologija tudi **podpira nove načine dela**, kot so npr. delo v skupinah, delo na oddaljenih lokacijah idr.

Informacijska tehnologija omogoča **lažje komuniciranje in pretok dokumentov** (npr. elektronsko izmenjevanje podatkov, elektronsko zagotavljanje informacij za odločanje ipd.), povezovanje ljudi v organizaciji in med organizacijami, doseganje podatkov v oddaljenih podatkovnih bazah, uporabo interneta, ipd.

Informacije o poslovanju in o delovanju sistema so z ustrežno organizacijo informacijskih tokov na voljo tudi vodstvu organizacij. Govorimo o t. i. **sistemih za podporo odločanju**. Uporaba tako dobljenih informacij povratno vpliva tudi na vodenje in upravljanje.

Na kratko bi lahko rekli, da **informacijska tehnologija omogoča podporo delovnim procesom in podporo odločanju, delitev (sharing) informacij ter povezovanje ljudi, procesov in sistemov**.

Informacijska tehnologija ima pomembno vlogo tudi pri prenovi delovnih procesov v državni upravi. Pozitivna vloga informacijske tehnologije pri organiziranju delovnih procesov se kaže predvsem pri (Cats-Baril, 1994):

- avtomatiziranju ustaljenih opravil,
- zajemanju informacij za boljše razumevanje delovnega procesa,
- spreminjanju zaporedja pri izvajanju dejavnosti delovnega procesa, možnost za vzporedno izvajanje dejavnosti,
- spremljanju procesa,
- izboljšanih možnostih analiziranja in odločanja o delovnem procesu,
- usklajevanju lokacijsko ločenega izvajanja procesov,
- usklajevanju in povezovanju delovnih opravil,
- zajemanju in posredovanju izkušenj in znanja,
- izključevanju nepotrebnih vmesnikov.

Pri informatizaciji uprave je treba upoštevati vidike:

- informatizacija delovnih procesov,
- dostopnost do podatkov o delovanju sistema ter zagotavljanja informacij,
- organiziranje informacijskih tokov,
- komunikacijska povezljivost in izmenjava podatkov v elektronski obliki,
- smeri razvoja informacijske tehnologije,
- smeri razvoja družbenih sistemov,
- varnost in zaščita podatkov,
- cena informacijske tehnologije,
- delež informacije v strukturi izdelka/storitve.

Informacijska podpora delovnim procesom povzroča, da je potrebno manj časa za opravljanje ustaljenih (rutinskih) nalog in ostane več časa za opravljanje neustaljenih nalog; stroški delovnega procesa so nižji. Ob tem je izrednega pomena ustrezno **organiziranje informacijskih tokov**. Prvine novega javnega menedžmenta se močno nanašajo tudi na komunikacijske procese kot način posredovanja in delitve informacij med udeleženci ter spodbujanja t.i. organizacijske ali poslovne inteligence (Reinermann, 1995).

Uslužbenci se v sistem vključujejo mnogo širše kot le z vnašanjem podatkov v sistem in s črpanjem podatkov iz sistema – iz sistema po eni strani črpajo, po drugi strani pa dajejo znanja v skupno bazo znanja sistema. To povečuje skupno vedenje (znanje) organizacije, kar pa omogoča posameznim udeležencem (vodstvenim delavcem in drugim uslužbencem), da razširjajo območje svojega znanja (vedenja) o organizaciji tudi z delom in s spoznanji drugih, povezujejo svoja razmišljanja in ideje z drugimi udeleženci, bogatijo sistem kot celoto ter skupno prispevajo k ciljem organizacije.

Vpetost v tak sistem na eni strani pogojuje, na drugi strani pa omogoča zavedanje o pripadnosti organizaciji in o spremenjeni vlogi posameznika, večjo obveščenost in večji komunikacijski obseg posameznika, vpepljuje v delo drugačne delovne metode ter povečuje prilagodljivost celotne organizacije.

Tudi Evropska unija se zaveda sprememb na področju družbenega razvoja in razvoja tehnologij (tudi informacijskih) ter to opredeljuje v obliki različnih smernic in priporočil po njihovem upoštevanju in uvajanju; upoštevanje usmeritev družbenega razvoja in razvoja tehnologij je sestavni del načrtovanja prenove in sprememb na v upravi tudi v Sloveniji.

Posebno pozornost namenjamo vlogi sodobne informacijske tehnologije in informacijskega sistema pri uvajanju načinov izboljševanja in spremljanja uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi. Načrtovanje informacijskega sistema in uvajanja sodobne informacijske tehnologije v delovanje državne uprave izhaja iz opredeljene strategije in njenih ciljev. Na ta način je možno tudi najbolje uresničevati prizadevanja za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti oziroma zastavljenih ciljev pri uvajanju sprememb v delovanje v državni upravi.

## NOVI POGLEDI NA INFORMACIJE

Temeljna izhodišča, na katerih je zasnovano poglavje, so:

- opredelitev upravnega procesa kot informacijskega procesa,
- uveljavitev informacije kot produkcijskega faktorja in
- značilnosti pretoka informacij med ravnmi menedžmenta.

### Upravni proces kot informacijski proces

**Informacijski proces** v splošnem obsega zajemanje podatkov, preoblikovanje podatkov v informacije, hranjenje podatkov in informacij, njihov prenos do kraja uporabe ter uporabo podatkov in informacij.

Upravljanje organizacij v javni upravi je vedno bolj odvisno od uspešne in učinkovite rabe informacij, kar zahteva uspešne in učinkovite informacijske sisteme. Vloga menedžerjev v javni upravi se je na tem področju v zadnjih letih precej spremenila, predvsem zaradi izredno hitrega razvoja informacijske tehnologije (Reinermann, 1991). Razvoj informacijske tehnologije je po eni strani bistveno razširil možnosti organiziranja uprave in predvsem organiziranja procesov, po drugi strani pa povzročil tudi določene omejitve in/ali odpore javnosti in tudi same uprave (predvsem je tu mišljen vidik varovanja podatkov in informacij ter njihova dosegljivost).

**Ena glavnih značilnosti upravnih sistemov je procesiranje informacij.**

Celotno dogajanje v upravi se namreč izkazuje v informacijah,<sup>44</sup> ki pa jih po drugi strani zahtevajo kot prvi pogoj njenega delovanja (zakoni, smernice, računalniški programi ...).

Delovna mesta v državni upravi imajo izrazito informacijsko naravo (Banovec, 1999): sprejemanje in obdelava sporočil in podatkov, njihova analiza<sup>45</sup> ter priprava osnov za nove odločitve in priprava dokumentov za odločanje, kasneje pa spremljanje učinka odločitev, merjenje doseganja postavljenih ciljev. Zaradi tega v glavnem informacijskega vidika državno upravo uvrščamo med temeljne sestavine informatizirane družbe.

**Organizacije državne uprave med svojim delovanjem ustvarjajo informacije in so od njih odvisne.** Prvi pogoj je strokovno znanje v najširšem smislu. Razpoložljivost podatkov pa je nujna za njihovo povezovanje in usmerjanje njihovih odnosov z okoljem (Pusić, 1995: 72). Za številne organizacije so informacije hkrati tudi njihov glavni rezultat – izhod, tisto, kar okolje od njih pričakuje. Pomanjkanje potrebnih informacij vodi namreč v negotovost. Negotovost pod določenimi pogoji sicer lahko spodbudi iniciativo in iznajdljivost v organizaciji, lahko pa tudi prepreči vsako dejavnost.

Javna uprava je jedro informacijskega mehanizma države, ki zaznava, sprejema in predeluje informacije in na njihovi podlagi pripravlja odločitve za potrebe vsega sistema. Na tej podlagi delujejo in odločajo vsi organi države – na zakonodajni, izvršilni (vladni) in upravnih ravni (Setnikar Cankar, 1998).

Tako kot pri prenovi procesov v podjetjih ima tudi pri prenovi delovnih procesov v upravi informacijska tehnologija pomembno vlogo. Ne samo v gospodarstvu, tudi v upravi je pogosta močna potreba po izrabi značilnosti in prednosti informacijske tehnologije (predvsem telekomunikacij) zaradi hitro spreminjajočega se okolja.

Delovni proces razumemo kot zaporedje dejavnosti, ki jih je treba opraviti za uresničitev določenega cilja. Dejavnosti, ki jih je pri izboljšanju organizacije delovnih procesov treba opraviti, se nanašajo na ugotovitev obstoječega izvajanja delovnega procesa, na njegovo analizo, na opredelitev pozitivnih elementov, na pripravo različnih izboljšanih načinov izvajanja delovnega procesa ter na uresničevanje dogovorjenih sprememb. Reorganiziranje (reinženiring) delovnih procesov torej izvedemo

---

<sup>44</sup> Informacija je podatek, ki je za nekoga koristen. Podatke razumemo kot izraz dejanskih in/ali namišljenih dogodkov v obliki glasu, besedila (znaki in številke) ali slike (mirujoče ali v gibanju).

<sup>45</sup> V javni in državni upravi povsod obstaja informacijski proces, ki upravljanje in analize sploh omogoča. Pripravljajo se podlage za odločanje, analize in prognoze idr., da bi bile odločitve boljše, kot jih pripravi in izvede politična konkurenca. V pluralnih ureditvah poznajo vladni resorji svojo konkurenco – opozicijo, ki stalno spremlja njihove dobre, še bolj pa slabe poteze, in je strokovno usposobljena prav za tako delo in se neprestano pripravlja na prevzem oblasti (Banovec, 1999).

s predhodno analizo procesov, sicer se lahko hitro zgodi, da informatiziramo slabo delo. Izboljševanje delovnih procesov je stalen proces.

Kot smo že omenili, informatizacija delovnih procesov tudi povzroča, da je potrebno manj časa za opravljanje ustaljenih in ostane več časa za izvajanje neustaljenih nalog. Ker se lahko posamezniki tako bolj posvečajo opravljanju strokovnega dela, vpliva to na spodbujanje njihove ustvarjalnosti in kakovosti dela kot tudi omogoča pripravo različic strokovnih informacij, ki so podlaga za odločanje. Poudarek na opravljanju neustaljenih del, uporaba sodobne informacijske tehnologije, neprekinjenost sprememb – vse to zahteva stalno pridobivanje novega znanja in spretnosti.

Informacijska tehnologija podpira delovne (poslovne) procese na različne načine (Earl, 1989):

- podpira izvajanje opredeljene poslovne strategije (z računalniškimi programi lahko podpremo izvajanje vsake postavljene poslovne strategije; npr. če je izbrana poslovna strategija stroškovne učinkovitosti, je treba računalniško podpreti spremljanje stroškov po različnih elementih, primerjave z načrtovanimi stroški, analize, razne kalkulacije, ipd.);
- informacijska tehnologija lahko odpre nove strateške možnosti (informacijska podpora delovnim procesom lahko omogoči racionalizacijo izvajanja poslovnih dejavnosti ipd.);
- možnosti informacijske tehnologije zahtevajo odločitve na strateški ravni (npr.: odločitev za vključitev v računalniško izmenjavo podatkov, sprejemanje elektronskih vlog idr.).

Govorimo lahko tudi o povratnem vplivu strategije informatike na strategijo poslovnega sistema, saj različne strategije razvoja informatike omogočajo izbor drugačnih strategij organiziranosti struktur in procesov v organizaciji.

### Informacije kot produkcijski faktor

Stopnja informatizacije storitev in izdelkov državne uprave stalno narašča, predvsem zaradi značilnosti in možnosti sodobne informacijske tehnologije in njene vedno večje cenovne dostopnosti. Z informatizacijo delovnih procesov lahko bistveno vplivamo na nižanje stroškov zagotavljanja storitev državne uprave. Informatizacija je pomemben dejavnik zagotavljanja konkurenčne prednosti organizacij, podjetij in institucij.

Cena informacijske tehnologije že od leta 1965 (Zurga, 1995) stalno pada, njena zmogljivost pa se povečuje.<sup>46</sup> **Delež informacije se v strukturi izdelka in storitve v primerjavi z deleži vključenega dela, materiala in**

<sup>46</sup> Usmeritev zadnjih 10 let npr. je, da se moč računalniškega procesorja podvoji vsako leto in pol.

**energije stalno povečuje.** Stroški dela, materiala in energije kažejo usmeritev povečevanja, medtem, ko se stroški informacije zaradi navedenih usmeritev znižujejo (Lesjak, 1990). Zato ugotavljamo, da, večji ko je delež informacije, vsebovan v strukturi izdelka in/ali storitve, bolj se lahko nižajo stroški izdelave izdelka oziroma zagotavljanja storitve.

Panoge, ki so informacijsko intenzivne (bančništvo, zavarovalništvo ipd.), to že s pridom uporabljajo pri nižanju stroškov svojih storitev, posledično nižajo cene svojih storitev ter si zagotavljajo boljšo konkurenčnost in večji tržni delež. Informacijsko intenzivne panoge veliko vlagajo v informacijsko tehnologijo in v informacijski sistem ter se za razvoj informacijsko podprtih rešitev tudi povezujejo in celo skupno ustanavljajo podjetja, ki skrbijo za informacijsko podprtost njihovega poslovanja.

**Informacija je torej postala pomemben produkcijski faktor in gibalno gospodarstva.**

Informacija je bila vedno obravnavana kot nekaj (Gualtieri, 1998), kar lahko upravljamo (zbiramo, razvrščamo, uredimo, hranimo, zbrišemo, uničimo). Ob prehodu iz »papirno zasnovanega« sveta v elektronsko zasnovano multimedijško informacijsko družbo pa informacijo vedno bolj vidimo kot vir, ki ima vrednost nad njeno trenutno uporabo. Vedno pomembnejše postaja strateško upravljanje informacij.

Zaradi visoke stopnje vsebovanosti informacije v dejavnostih in storitvah državne uprave je na tem področju mogoče bistveno znižati stroške državne uprave, ob tem pa uresničiti tudi nekatere druge cilje, kot so npr.: komunikacijska razpoložljivost informacij, povezanost, novi načini zagotavljanja storitev, preglednost, idr.

### Pretok informacij med ravnmi menedžmenta

Drucker (1990) meni, da imajo današnje organizacije ogromno informacijsko zmogljivost (kapaciteto). To pa posledično pomeni, da so organizacije lahko bolj ploske in v manj ravneh. Vsaka raven menedžmenta je namreč kretnica, ki v informacijski verigi sporočila prepolovi in podvoji motnje, iz česar sledi, da mora vsak posameznik v organizaciji informacije jemati resno, sicer se organizacija lahko zgubi v nepomembnih podatkih. Ljudje v organizacijah, ki temeljijo na informacijah, morajo predvsem prevzeti odgovornost za sporazumevanje navzgor. To pa zahteva resno obravnavanje informacij, predvsem pa ustrezno organiziranje informacijskih tokov. Drucker tudi meni, da je organizacijo treba graditi okoli informacije in sporazumevanja in ne okoli hierarhije ter pri tem odgovoriti na dve temeljni vprašanji:

- *Katere informacije potrebuje posameznik pri svojem delu – od koga, kdaj, kako?*
- *Katero informacijo mora posameznik dati drugim, da bodo drugi lahko opravili svoje delo, v kakšni obliki in kdaj?*



## INFORMACIJSKA TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA

### Informacijska tehnologija

Informacijska tehnologija (IT) so sredstva in vedenje o obravnavanju podatkov: o zbiranju, obdelovanju, hranjenju, posredovanju ter prenašanju podatkov in o oblikovanju informacij (Gričar, 1994). V ožjem smislu so to računalniki, telekomunikacije in sredstva za pisarniško poslovanje. Z drugega vidika informacijsko tehnologijo sestavljajo računalniška oprema, računalniški programi, telekomunikacije in ustrezne tehnike in postopki.

Györkös (1998) s pojmom informacijska tehnologija razume tehnologije za obdelavo informacij, vključno s strojno in programsko opremo, komunikacijskimi tehnologijami in storitvami, ki so s tem povezane.

V literaturi in različnih virih se poleg izraza informacijska tehnologija uporabljajo tudi izrazi kot npr.: informacijska in komunikacijska tehnologija, informacijska in telekomunikacijska tehnologija in drugi. V tem delu bomo uporabljali izraz *informacijska tehnologija* skladno z navedeno opredelitvijo.

Gualtieri v študiji iz leta 1998 opredeljuje pojem nove tehnologije in govori o »starih« novih tehnologijah (faksi, mobilni telefoni, interaktivni zvočni odzivniki, tele-centri) in o »novejših« novih tehnologijah (touchtone data entry, video-konference, CD ROM, internet (vključno z elektronsko pošto, spletnimi stranmi, uporabniškimi skupinami), intranet (notranje oziroma lokalne računalniške mreže), ektranet (zasebni interneti), spletna televizija).

Dejansko se seznam novih tehnologij izredno hitro spreminja. Stabilna na njem sta računalnik in zaslon (računalniški ali televizijski), ki – zaenkrat še – ostaja glavni uporabniški vmesnik.

Nove informacijske tehnologije imajo številne prednosti (Gualtieri, 1998):

- hitrost (krajšanje časov in razdalj),
- neformalnost,
- relativna enostavnost dostopa,
- možnost za ciljno usmerjanje,
- relativno nizki stroški.

Usmeritve, ki prispevajo k vse večjemu prodoru informacijske tehnologije v organizacije, so (Žurga, 1995):

- zniževanje cen in povečevanje zmogljivosti informacijske tehnologije,
- zniževanje stroškov informacijske tehnologije v primerjavi z naraščajočimi stroški materiala, surovin, energije in dela,

- naraščajoča potreba po hitri, zanesljivi informacijski izmenjavi med dobavitelji in kupci predvsem zaradi hitro spreminjajočih se izdelkov in storitev,
- razvoj napotil, standardov in protokolov v posameznih panogah,
- naraščajoča zmogljivost in kakovost informacijske tehnologije, kar omogoča uporabo IT v podjetju na poslovno občutljivih področjih, kot je npr. odnos do kupca; manj zanesljiva tehnologija bi bila tukaj povsem neustrezna,
- naraščajoča prizadevanja organizacij, da izdelkom dodajo več vrednosti.

Pomensko, po uporabi, lahko informacijsko tehnologijo delimo na tri ravni (Jaklič et al.<sup>47</sup>, 1999):

1. *IT globalnega pomena*: izmenjava podatkov (med državami, v državi), velike državne baze podatkov, računalniška omrežja. Tu je vse standardizirano oziroma bi moralo biti.
2. *IT kot del informacijskega sistema v organizaciji*: Sem spadajo uporabniške rešitve (programske rešitve – programi), interna računalniška omrežja (intranet), sistemi za podporo upravljanja, direktorski informacijski sistem in drugi podsistemi. Veliko tovrstne informacijske tehnologije je splošno uporabne in standardizirane. Njena uporaba lahko zahteva določene organizacijske prilagoditve, v posameznih družbenih okoljih pa je treba to tehnologijo mnogokrat tudi dopolniti in prilagoditi njegovim posebnostim.
3. *IT posebne pomena*: Je namenjena posebnim uporabniškim rešitvam, za katere ni na voljo standardnih rešitev. To so lahko posebne rešitve za posamezno poslovno funkcijo in proces, optimizacije, simulacije, ekspertne rešitve ter vključevanje teh doma razvitih rešitev v standardno informacijsko tehnologijo ravni 1 in 2.

### Informacijska družba

Pojem **informacijska družba** označuje hitro razraščanje rabe informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij skupno s socialnimi, političnimi, kulturnimi in gospodarskimi vplivi, ki jih imajo na družbo, vlade in gospodarstvo (Gualtieri, 1998). Informacijska družba je družba, katere delovanje temelji na podatkih in informacijah. Te so tako pomembne, da je njihovo delovanje brez informacij zelo oteženo ali celo nemogoče.

<sup>47</sup> Na Ekonomski fakulteti v Ljubljani teče večletni raziskovalni projekt Ekonomski izzivi Slovenije: rast, Evropa, konkurenčnost, informatizacija, v okviru katerega poteka tudi podprojekt Informatizacija. Pri tem podrobneje proučujejo dva vidika: vpliv IT na poslovno uspešnost in vlogo države pri razvoju informatizacije, saj ima velik del informacij naravo javne dobrine.

Informacijska družba kot nova družbena oblika je posledica intenzivnega tehnično-tehnološkega in ekonomskega razvoja v povezavi z uveljavljanjem meril globalnega trga (Groznik in Kovačič, 1999).

Glavne razlike med družbo danes in vzpostavljaljočo se informacijsko družbo je (Gualtieri, 1998), da informacijska družba je in bo še:

- bolje notranje povezana,
- bolj interaktivna,
- še hitrejšega tempa,
- informacijsko bogata,
- neformalna,
- lažje dostopna in
- bolj negotova.

Informacijska družba zahteva določeno stopnjo gospodarske razvitosti, saj jo mora podpirati ustrezna informacijska infrastruktura (Györkös, 1998: 20). Prehod v informacijsko družbo prinaša s seboj predvsem izjemno odprtost in prost ter nenadzorovan dostop do informacij in komunikacij.

O informacijski družbi torej lahko govorimo, kadar je:

- informacija osnovna dobrina in je temu primerno dosegljiva,
- znanje o IT dostopno in
- komunikacijska tehnologija dovolj razvita, da omogoča vzpostavitev informacijske družbe.

## Evropska unija in prehod v informacijsko družbo

Evropska unija je prehod iz industrijske oziroma postindustrijske v informacijsko družbo spoznala kot edino možnost in se vanj tvorno vključuje, zlasti z vzpostavljanjem osnov za evropski prehod v industrijsko družbo (Groznik in Kovačič, 1999). Ključni dokumenti Evropske unije, ki so strateškega pomena tudi za Slovenijo, so predvsem:

- Evropska unija in globalna informacijska družba – Priporočila Evropskemu svetu (Bangemannovo poročilo)<sup>48</sup>,
- Globalna informacijska omrežja (Bonska deklaracija, 1997),
- Zelena knjiga<sup>49</sup> o zbliževanju telekomunikacijskega sektorja, javnih medijev in informacijske tehnologije in njenem vplivu na državne pravne predpise – Na poti v informacijsko družbo (gradivo, znano pod imenom Zelena knjiga o zbliževanju),

<sup>48</sup> Bangemann M. et al.: Europe and the Global Information Society – Recommendations to the European Council. Evropska komisija, Bruselj, 1994.

<sup>49</sup> Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation. Evropska komisija, Bruselj, 1997.

*Bangemannovo poročilo* iz leta 1994 je vizija evropske informacijske družbe. Nova priložnost se ponuja z novo tehnologijo in storitvami, ki bodo na gospodarskem področju povzročile povečanje storilnosti in omogočile razvoj novih proizvodov in storitev.

*Bonska deklaracija* iz leta 1997 odpira pot prostemu pretoku informacij v Evropski uniji in elektronskemu poslovanju. Elektronsko poslovanje danes je preseгло okvire elektronske izmenjave podatkov in je zasnovano na pridobitvah interneta in spremljajočih storitev.

Cilja Evropske unije pri prehodu v informacijsko družbo sta predvsem (Bangemann, 1997b):

- pripraviti Evropo za čim bolj tekoč prehod v globalno informacijsko družbo,
- imeti dejavno vlogo pri oblikovanju novih svetovnih okvirov za komunikacije za vse.

Izzive vidi Bangemann (1997a) predvsem v:

- iskanju novih političnih mehanizmov za obravnavanje vedno večjega tehnološkega napredka,
- spodbujanju mednarodne skupnosti odločevalcev za razvoj in uporabo mednarodnih okvirov, ki lahko spodbudijo novo rast globalnih komunikacij in bi koristiti vsemu svetu.

### **Slovenija in prehod v informacijsko družbo**

Groznik in Kovačič (1999) menita, da je struktura slovenskega gospodarstva, ki je ob osamosvojitvi izražala dolgoletno plansko usmeritev, izrazito neugodna za prehod v sodobno informacijsko družbo. Po njunem mnenju so najbolj izpostavljene delovno intenzivne panoge, ki zaradi pomanjkanja naložb v posodobitev in razvoj trpijo zaradi nizke storilnosti in nekonkurenčnosti. Ker ekonomsko še nismo na razvojni stopnji držav EU, se trenutno srečujemo predvsem z nekaterimi drugimi problemi, povezanimi predvsem s prehodom v tržno gospodarstvo, kar oddaljuje vprašanje in pomen informacijske družbe in vloge Slovenije v njej.

Ce želi Slovenija izboljšati gospodarski položaj države in povečati ekonomsko rast, mora upoštevati korenite spremembe in uporabiti informacijsko tehnologijo kot gonilno silo nadaljnjega razvoja. Nadaljnji gospodarski in družbeni razvoj je možen le z upoštevanjem informacijske tehnologije, ki je z izdelki informacijske industrije in storitev usmeritev svetovnega razvoja, zato bo potrebna nova razvojna pot, ki bo Slovenijo sposobna popeljati v informacijsko družbo. Pri oblikovanju poti v informacijsko družbo Groznik in Kovačič ločita vlogo države in vlogo gospodarskih subjektov.

### *Vloga države*

Zaradi globalne narave informacijske družbe se bo Slovenija prisiljena vključevati v svetovna gibanja. Slovenija še nima izdelane nacionalne strategije prehoda v informacijsko družbo, vendar pa po mnenju Groznika in Kovačiča – sama strategija prehoda v informacijsko družbo ni dovolj, saj je povezana z gospodarskim, socialnim in družbenim razvojem, zaradi česar je potrebna širša strategija, ki zajema vse prvine prehoda v informacijsko družbo. Strategija prehoda Slovenije v informacijsko družbo bi morala biti del splošne razvojne strategije Slovenije in še posebej strategije gospodarskega razvoja.

Država mora poskrbeti za temelje prehoda v informacijsko družbo, s tem da omogoči vzpostavitev telekomunikacijske infrastrukture in s primernimi tarifami in storitvami zagotovi zakonske okvire, pozitivno izrabi vlogo javnega sektorja in ustvari raziskovalno razvojne in izobraževalne osnove.

Vlogo države pri prehodu v informacijsko družbo vidita predvsem v določitvi strateških usmeritev in zagotavlju potrebnih izhodišč prehoda v informacijsko družbo, vendar pa je glavna pobuda prehoda v rokah gospodarskih subjektov.

### *Vloga gospodarskih subjektov*

Gonilna sila družbenega in gospodarskega prehoda v informacijsko družbo mora biti zasebni sektor,<sup>50</sup> to so gospodarski subjekti. Glede na to, da informacijska družba (Groznik in Kovačič, 1999) temelji na znanju, novih storitvah in izdelkih, novih načinih poslovanja in visoki konkurenčnosti, morajo gospodarski subjekti spoznati, da je uspešno konkuriranje na globalnem trgu možno le z uporabo modernih znanj, tehnično tehnološkega napredka in informatizacije poslovanja, s čimer si zagotovijo dvig lastne konkurenčnosti in posledično konkurenčnosti celotnega gospodarstva.

Vlada Republike Slovenije je na svoji 12. seji dne 7. februarja 2001 sprejela *Strategijo elektronskega poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004*, ki je osnova za prehod slovenske javne uprave v informacijsko družbo v naslednjih štirih letih, s poudarkom na uvedbi elektronskega poslovanja. Strategija predvideva najkasneje do leta 2004 uvedbo elektronskega poslovanja v postopke v javni upravi ter v vse pomembnejše upravne storitve za fizične in pravne osebe.

Bistvo uvedbe elektronskega poslovanja v javno upravo je zagotoviti enostaven, hiter, kakovosten in poceni dostop državljanov in gospodarskih subjektov do informacij in storitev javne uprave s

<sup>50</sup> Glej tudi Bonsko deklaracijo.

pomočjo sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije ter zagotoviti večjo preglednost in učinkovitost dela javne uprave.

Besedilo je izvzeto iz dokumenta *Pismo o nameri zagotavljanja enakih možnosti elektronskega poslovanja za vse državljane*,<sup>51</sup> ki sta ga podpisala generalni sekretar Vlade RS in minister za informacijsko družbo.

## VLOGA INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE PRI DELOVANJU IN UPRAVLJANJU JAVNEGA SEKTORJA

Že v prejšnjih poglavjih smo omenili številna področja, na katera vpliva sodobna informacijska tehnologija. V nadaljevanju so prikazani vplivi informacijske tehnologije na strategijo organizacije, na javni menedžment ter na oblikovanje politik in demokratizacijo.

### Vplivi informacijske tehnologije na strategijo organizacije

Številni so vplivi sodobne informacijske tehnologije na strategijo poslovnega sistema:

- Informacijska tehnologija ne podpira samo izvajanja neke strategije z doseganjem npr. večje učinkovitosti poslovnega sistema, ampak – kar je še pomembnejše – uvaja nove strategije poslovnega sistema. Primer: zmožnost spremljanja stroškov na zelo podrobni ravni omogoča uresničevanje strategije nizkih stroškov.
- Informacijska tehnologija vpliva na cilje poslovnega sistema. Po eni strani omogoča njihovo lažje in hitrejše uresničevanje s podporo vsem dejavnostim poslovnega sistema, po drugi strani pa prispeva k usmerjanju pozornosti, npr: na varovanje okolja, blaginjo zaposlenih ipd.
- Informacijska tehnologija vpliva na zgradbo poslovnega sistema v smislu decentralizacije oziroma samostojnosti organizacijskih enot po eni strani ter z zmanjševanjem ravni upravljanja na drugi strani.
- V poslovnih sistemih se spreminja sistem sporazumevanja; utečeni postopki, s katerimi so zaposleni vse bolj obremenjeni, postajajo vse bolj predpisani in avtomatizirani, ustvarjalni postopki pa so vedno bolj prepuščeni posameznikovi ustvarjalnosti in iznajdljivosti.
- Sodobna informacijska tehnologija vpliva na spretnosti oziroma znanje, ki je potrebno poslovnemu sistemu. Bistveno bo spremenila in že spreminja potrebno kvalifikacijsko sestavo zaposlenih, njihovo potrebno število, njihov delovni čas, vpliva na njihovo navzočnost v poslov-

<sup>51</sup> [http://www.gov.si/cvi/pismo\\_o\\_nameri.htm](http://www.gov.si/cvi/pismo_o_nameri.htm) (5. 5. 2001).

nem sistemu ipd. V prihodnosti bomo zaposlovali visoko usposobljene strokovnjake zelo širokega profila znanja.

- Dosežki sodobne informacijske tehnologije in njen vpliv na poslovne sisteme zahtevajo od menedžerjev drugačen stil upravljanja in s tem v zvezi vse več drugega znanja, predvsem informacijskega. Glede na to, da so informacije in informacijska tehnologija pomemben vir poslovnega sistema, je nujno potrebno strateško planiranje tega vira, pri katerem morajo menedžerji intenzivno delovati.

### Vplivi informacijske tehnologije na javni menedžment

Glede na to, da je procesiranje informacij značilno za delovanje upravnih sistemov, je pričakovati visoko vključenost javnih menedžerjev, predvsem zaradi teh vidikov:

1. Pomemben del dejavnosti menedžerjev (tudi v javni upravi obsegajo t. i. informacijske vloge.<sup>52</sup> Tu menedžerji procesirajo informacije. Da lahko menedžerji obveščajo druge (odločitve, načrti, cilji, vplivanje na javno mnenje z odnosi z javnostmi, govori idr.) oziroma pošiljajo izhodne informacije, potrebujejo vhodne informacije, kot npr. stanje zadev iz njihovega področja pristojnosti, ocene bodočih razvojev, vprašanja, ki jih je treba rešiti, možne alternative, različne omejitve (zakonodaja, smernice, odločitve sodišč, mnenja in odločitve drugih vpletenih strani, ...), možne posledice akcij, idr. Vsebina in obseg takega procesiranja informacij temeljita na različnih merilih, kot sta npr. legalnost in koristnost. Reinermann pravi (1991: 174), da pri tem menedžerje predvsem zanima, *kaj informacijski sistem lahko naredi zanje*.
2. Vidik *Kaj lahko jaz storim za informacijski sistem* izhaja iz dejstva, da je kakovost informacij funkcija kakovosti informacijskih sistemov. Del odgovornosti menedžerjev na njihovem področju delovanja je tudi oblikovanje in nadzor informacijskega sistema, kar Reinermann imenuje informacijski menedžment – upravljanje informacij. Upravljanje informacij temelji na merilih, kot so: zanesljivost, pravočasnost, vsestranskost, jasnost, prijaznost do uporabnika, učinkovitost, uspešnost, zakonitost, ergonomičnost idr.
3. Uveljavitev in omejitve pri uporabi informacij in informacijske tehnologije v družbi so postali javna zadeva.

---

<sup>52</sup> Informacijske vloge menedžerjev so pregledovalne (iskanje, pridobivanje in pregledovanje informacij), posredovalne (pošiljanje informacij članom organizacije), predstavniske (dajanje ustreznih informacij drugim, predvsem javnosti). Poleg informacijskih vlog menedžerjev Možina (1994) opredeli še medosebne vloge menedžerjev (zastopniška, voditeljska in povezovalna vloga) in vloge odločanja menedžerjev (podjetniška, reševalska, razdeljevalska in pogajalska vloga).

Priložnosti za boljše obveščene javne menedžerje se kažejo predvsem na naslednjih področjih (Reinermann, 1991: 174–176):

- nove značilnosti informacijske tehnologije omogočajo menedžerjem izboljšati lastno oskrbo z boljšimi informacijami,
- izboljšane možnosti doseganja in prikazovanja podatkov in informacij o delovanju (delovni izvedbi) organizacij v javni (in državni) upravi, po področjih delovanja in po drugih merilih (regije, vrste uporabnikov ipd.),
- izboljšane možnosti za informacijsko podprtost notranjih upravljaljskih nalog.

### **Vplivi informacijske tehnologije na oblikovanje politik in demokratizacijo**

Izvedene so bile številne raziskave in konference (predvsem v državah OECD), ki skušajo ugotoviti, kako in v kolikšni meri nove informacijske in telekomunikacijske tehnologije ter prihajajoča informacijska družba spreminjajo načine delovanja vlad v ravnanju z informacijami pri odločanju o politiki in o spremembah na področju demokratizacije.

Organizacija OECD (Gualtieri, 1998) je proučevala vpliv informacijske družbe na proces oblikovanja politik in demokratizacijo. V analizo je bilo vključenih osem držav OECD: Kanada, Danska, Italija, Norveška, Španija, Švica, Velika Britanija in Združene države Amerike.

Ugotovitve študije so, da se vplivi novih tehnologij in informacijske družbe polagoma večajo in da se razlikujejo od države do države. Tehnologija se razvija zelo hitro, informacijska družba počasneje. Institucije in procesi so še vedno zasnovani na tradicionalnih načinih razmišljanja. Študija tudi ugotavlja, da so vplivi novih tehnologij na politično okolje v določeni meri celo negativni in ne kažejo povečane preglednosti udeležbe javnosti pri oblikovanju politik, vsaj ne značilne, in da bistveno bolj vplivajo na odločevalce in na demokracijo drugi dejavniki: socialni in kulturni razvoj, prednostne naloge vlade, politična volja in ustroj institucij.

Zaradi uvajanja novih informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij pa je vse več informacij hitreje dostopnih, kar vpliva na glavne udeležence procesov določanja politik na različne načine:

- Bolje obveščeni mediji, ki zato tudi več sprašujejo.
- Bolje obveščene interesne skupine, medsebojno bolj povezane z mrežami in zato lažje vplivajo na upravo – predvsem na njeno srednjo raven, medtem ko je njihov dostop do (naj)višje ravni še vedno relativno omejen.
- Lobisti, ki ne uporabljajo novih tehnologij za pridobivanje podpore interesom svojih strank, lahko izgubijo nekaj svoje moči. Njihovi principalni lahko zdaj namreč neposredno dobijo informacije, ki bi jih jim



sicer morali zagotavljati oni. Ne glede na to pa imajo še vedno dostop do odločevalcev.

- Politične stranke so se dobro prilagodile rastoči informacijski družbi in prevzele številne nove tehnologije za pridobivanje finančnih sredstev, organiziranje sodelavcev, dajanje svojih informacij in za nevtraliziranje opozicije.
- Zakonodajalci so vedno bolj stisnjeni med javnostjo in izvršilno vejo. Nove tehnologije omogočajo, da postaja vedno bolj realna plebiscitarna demokracija, kar povzroča pritiske na predstavniško demokracijo.
- Razmerja z javnostjo se niso veliko spremenila: stiki so sicer hitrejši, vpliv na odločevalce pa ni nujno večji.
- Upravni aparat povečuje svoj vpliv in ugled, ker ima na razpolago vire za povečevanje svoje združevalne in svetovalne vloge.

Pri določanju politik vlade kombinirajo uporabo papirnih in elektronskih sistemov, na obeh glavnih področjih uporabe informacij:

- Za zbiranje informacij so v uporabi v glavnem tradicionalni načini, kot so: pisma, pisni predlogi, telefonski pogovori, neformalna srečanja, bolj ali manj javni posvetovalni procesi, formalna zaslišanja, spremljanje medijev idr.; sodobna informacijska tehnologija se ne uporablja veliko.
- Bolj se uporabljajo nove tehnologije za razširitev in prenos podatkov in informacij o že sprejetih odločitvah, vendar se tudi za to zelo uporabljajo tradicionalne poti.

Informacijska družba in nove tehnologije niso veliko prispevale k spodbujanju demokratičnih vrednot, kot so npr. pogostnost in kakovost udeležbe ali pa preglednost oblikovanja politik in upravljanja (Gualtieri, 1998). Po drugi strani pa imajo nove tehnologije zmožnosti za pospešitev nekaterih drugih pomembnih elementov demokracije: pristojnosti, politične enakosti, svobode govora in združevanja, obravnavanja in vloge manjšin, še posebno ko bodo postale še enostavnejše za uporabo in še bolj razširjene.

## INFORMACIJSKA TEHNOLOGIJA IN STORITVE DRŽAVNE UPRAVE

Informacijska tehnologija je že do zdaj močno vplivala na delovanje organizacij državne uprave in bo še bolj. Informacijska tehnologija zelo vpliva ne samo na delovanje organizacij državne uprave, pač pa tudi na storitve, ki jih državna uprava zagotavlja in izvaja. Vpliv informacijske tehnologije na tem področju je močno izražen in bo še bolj. Reinermann (1995) ugotavlja, da sta **kakovost državne uprave in kakovost informacijskega sistema vedno bolj medsebojno odvisni**. Glede na razvoj novega javnega

menedžmenta in vedno večje uporabe informacijske tehnologije, Reiner-mann govori tudi o novi državni upravi ter opredeli te procese 'nove državne uprave':

- prosta komunikacija in razširjanje znanja,
- elektronsko izmenjevanje podatkov,
- podpora delovnim procesom in podpora delovnim skupinam,
- obravnavanje strokovnih in pravnih problemov varnosti.

### Elektronska uprava

Vedno pogosteje se uporabljajo izrazi kot digitalna uprava, elektronska uprava in podobni. Ti novi izrazi so pravzaprav novi načini zagotavljanja storitev uprave.

Tri glavne funkcije elektronske uprave, kot jih opredeli Evropska komisija (1999), so:

- *informacijske storitve* za doseganje urejenih informacij na zahtevo (npr. spletne strani),
- *komunikacijske storitve* za povezavo s posamezniki (fizičnimi ali pravnimi osebami) ali skupinami ljudi (npr. elektronska pošta, diskusijska omizja),
- *transakcijske storitve* za pridobivanje izdelkov ali storitev neposredno ali za pošiljanje podatkov (npr. upravni obrazci, glasovanje).

Preglednica prikazuje pregled možnih storitev in njihovih področij uporabe:

### Preglednica 3: Tipologija storitev elektronske uprave

	<i>Informacijske storitve</i>	<i>Komunikacijske storitve</i>	<i>Transakcijske storitve</i>
<b>Vsakodnevno življenje</b>	informacije o zaposlitvah, stanovanjskem področju, izobraževanju, zdravstvu, prevozu, okolju idr. stanovanja ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razprave, namenjene vsakodnevnemu življenju;</li> <li>• oglasne deske: delovna mesta,</li> </ul>	npr.: rezervacija kart, prijava na tečaj idr.
<b>Teleuprava</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• katalog javnih storitev,</li> <li>• opisi in informacije o upravnih postopkih,</li> <li>• javni registri in podatkovne baze</li> </ul>	Stiki z javnimi uslužbenci po elektronski pošti.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elektronske vloge,</li> <li>• prijave na razpise,</li> <li>• davčne napovedi,</li> <li>• idr.</li> </ul>
<b>Politično delovanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zakoni, parlamentarni dokumenti, politični programi, konferenčni dokumenti;</li> <li>• širše informacije za odločanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razprave, namenjene političnim vprašanjem;</li> <li>• stiki s politiki po elektronski pošti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• referendum,</li> <li>• volitve,</li> <li>• javnomnenjske raziskave,</li> <li>• peticije</li> </ul>

Prirejeno po: Evropska komisija, 1999: Public Sector Information: A Key Resource for Europe.

Transakcijske storitve v splošnem vidimo kot prihodnost elektronske uprave glede na to, da imajo različni obrazci ključno vlogo v vseh upravnih procesih.

### **Elektronsko poslovanje v javnem sektorju in državni upravi**

Elektronsko poslovanje je način poslovanja, ki temelji na izrabi značilnosti sodobne informacijske tehnologije ter vnaša v poslovanje udeležencev veliko in velike spremembe. Gričar (1999) meni, da je z elektronskim poslovanjem mogoče izboljšati konkurenčnost posamezne organizacije in konkurenčnost posamezne države ter ocenjuje, da se bo elektronsko poslovanje kot način poslovanja splošno uveljavilo v naslednjih petih do desetih letih.

**Elektronsko poslovanje** pomeni delitev (sharing) poslovnih informacij, vzdrževanje poslovnih odnosov in izvajanje poslovnih transakcij po telekomunikacijskih omrežjih (Zwass, 1998).

Tradicionalno elektronsko poslovanje je potekalo po informacijskih tehnologijah elektronske izmenjave podatkov (EDI) po ustreznih omrežjih. V današnjem času pa se elektronsko poslovanje seli na internet. Elektronsko poslovanje je prav zaradi uporabe interneta postalo bistveno bolj razširjeno, njegova vloga pa je spremenjena.

V današnjem poslovnem okolju so postale meje med organizacijami nevidne, ločevanje med poslovnimi procesi med organizacijami in tistimi poslovnimi procesi, ki se izvajajo znotraj organizacij(e) pa je pogosto neproduktivno. Zato današnje razumevanje elektronskega poslovanja vključuje odnose in transakcije med organizacijami in tudi organizacijske procese, ki podpirajo poslovanje v posamezni organizaciji.

Elektronsko poslovanje omogoča različne oblike povezovanja (Gričar, 1999):

- organizacijsko povezovanje;  
Gre za povezovanje funkcij (organizacijskih enot) v organizaciji. Pogoji za tako povezovanje je sprejet procesni način gledanja na organiziranost.
- medorganizacijsko povezovanje;  
Povezovanje organizacij različnih dejavnosti, ki sodelujejo v oskrbovalni verigi: proizvodnja, trgovina, prevoz, zavarovanje, bančništvo, telekomunikacije, državna uprava.
- povezovanje strok;
- povezovanje zasebnih in vladnih organizacij;  
S procesnega vidika in vidika uporabe informacijske tehnologije v organizacijah se kaže, da imajo organizacije obeh vrst veliko skupnega. Državna uprava je v bistvu velika družba, informacijska tehnologija je v organizacijah obeh vrst podobna.

- povezovanje velikih in majhnih organizacij;
- povezovanje organizacij in univerz;  
Elektronskega poslovanja ni mogoče proučevati in poučevati brez poznavanja poslovnih procesov pri uporabi naj sodobnejše informacijske tehnologije. Izobraževanje novih kadrov in že zaposlenih postaja pogoj za uspešno elektronsko poslovanje.
- svetovna razsežnost;  
Z razširitvijo uporabe interneta za poslovanje ni več ne geografskih ne političnih meja. Majhna država lahko deluje podobno kot velika; velika ne bo nujno enako prilagodljiva novim razmeram elektronskega poslovanja kot majhna.

Danes je najbolj v ospredju tehnologija elektronskih trgov in pomeni vzpostavljanje stikov med kupci in prodajalci z uporabo tehnologij interneta.

Glavne značilnosti elektronskih trgov po McCubbreyju (1998) so:

- **prilagajanje množičnih izdelkov posebnim zahtevam posameznikov**<sup>53</sup>  
Primer so »storitve časopisnih izrezkov«, <sup>54</sup> ki dostavljajo le tiste informacije, ki v celoti ustrezajo posebnim profilom osebnih interesov.
- **globalni doseg**  
Celo zelo majhna podjetja lahko brez težav vstopajo na mednarodne trge s pomočjo svetovnega spleta.<sup>55</sup>
- **neposrednost – izločitev posrednika**<sup>56</sup>  
pomeni, da lahko proizvajalci blaga ali izvajalci storitev z elektronskim poslovanjem neposredno pridejo do potrošnika; prav tako lahko potrošnik neposredno posluje z vsakim dobaviteljem.

Naštetim značilnostim elektronskih trgov lahko dodamo še

- **razvoj novih storitev**  
Ne gre zgolj za nadomeščanje klasičnega izvajanja obstoječih storitev z elektronskimi mediji, ampak tudi za spodbujanje razvoja povsem novih storitev, ki jih trg še ni poznal.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Mass Customization.

<sup>54</sup> Clipping Services.

<sup>55</sup> Verjetno bo prišlo do velike konkurence ameriškim podjetjem na ameriškem trgu, ki so trenutno močno prevladujoča.

<sup>56</sup> Disintermediation.

<sup>57</sup> V elektronskem bančništvu Cetinski (1999) napoveduje te nove storitve: celovito trgovanje z vrednostnimi papirji, elektronski denar in elektronska denarnica, elektronsko pošiljanje računov in drugih obremenitev, finančno svetovanje strankam, razširitev funkcij pametne kartice (združevanje različnih funkcij na eni sami kartici: identifikacijska kartica, plačilna kartica, zdravstvena kartica, kartica za dostop v prostore ...).

Bangemann (1997b) meni, da je v letu 1997 uporabljalo internet okoli 1 % svetovnega prebivalstva. Meni, da je za nadaljnjo razširjeno uporabo interneta, predvsem v poslovanju, treba opredeliti mednarodne okvire, ki pa morajo zadostiti trem zahtevam:

1. Če želimo, da bo bodoče okolje za globalne komunikacije postalo odprto omrežje, kot je to npr. internet, to pa razviti v **virtualni prostor za poslovanje**<sup>58</sup> in elektronsko trgovino, potem morajo biti uporabniki (podjetja in stranke) prepričani, da so informacije o trgovanju in plačilni sistemi varni in zanesljivi, kot tudi morajo biti (v določenih primerih) prepričani v identiteto korespondenta ali izvora vsake transakcije.
2. Za vzpostavitev interneta kot **virtualnega pravnega prostora**<sup>59</sup> za izmenjavo pogodb, pravnih formalnosti in za državno upravo morajo uporabniki biti prepričani o verodostojnosti elektronskih dokumentov in podatkov, da jih je možno uporabiti kot zakonito dokazno sredstvo in da so dovolj zaščiteni pred namernim ali nenamernim preoblikovanjem. Mehanizmi bodo morali zagotavljati pravno varnost in zaupanje v medijih.
3. Za razvoj interneta kot **virtualnega prostora za učenje**<sup>60</sup> moramo zagotoviti staršem izvajanje njihovega predhodnega nadzora nad vsebinami, ki jih njihovi otroci lahko dosegajo. Na voljo bi jim morali biti pripomočki, če bi svoje otroke želeli zaščititi pred nezaželenimi vsebinami (pornografija, rasizem, pedofilija in nasilje). Nekatere oblike mrežnega komuniciranja so celo v nasprotju z nacionalnimi zakoni, navadami in kulturo držav.

Julija 1998 je bil na 11. letni konferenci o elektronskem poslovanju (Bled) organiziran poseben sestanek na temo *Elektronsko poslovanje v informacijski družbi*.

#### **Preglednica 4: Razvrstitev skupin, obravnavanih v okviru teme Elektronsko poslovanje v informacijski družbi**

<i>Pomembnost za raziskovanje</i>	<i>Skupina</i>	<i>Splošna pomembnost</i>
1.	organizacijsko spreminjanje	3.
2.	izboljšanje procesov, modeliranje	19.
3.	menedžment	7.
4.	stroški nasproti koristim (cost/benefit)	4.
5.	kadrovska dinamika	8.
6.	socialne posledice	14.
7.	varnost	1.
8.	logistika	9.

<sup>58</sup> Virtual Space for Business.

<sup>59</sup> Virtual Legal Space.

<sup>60</sup> Virtual Space for Learning.

9.	tehnološka infrastruktura	6.
10.	standardi in protokoli	5.
11.	pravna ureditev	2.
12.	nove storitve/modeli	16.
13.	veriga dodane vrednosti	17.
14.	uporabniški vmesnik	11.
15.	načrtovanje/razvoj	15.
16.	izobraževanje	13.
17.	trženje	10.
18.	prodiranje inovacij	21.
19.	upravljanje inovacij/navigacija	18.
20.	državna uprava	12.
21.	srednja in manjša podjetja	20.
22.	geografske razlike	22.

Sestanka (Vogel, 1999: 163) se je udeležilo 56 vodilnih praktikov in raziskovalcev iz podjetij, vladnih organizacij in univerz iz 19-ih držav in petih celin. Opredelili so 174 zadev skupaj s 531 komentarji; zadeve so združili v 22 skupin ali razredov.

Udeleženci sestanka so 22 skupin razvrstili po pomembnosti za raziskovanje in po splošni pomembnosti in so prikazane v preglednici 4.

Glede na obravnavano tematiko podrobneje prikazujemo izide za *državno upravo, pravno ureditev ter standarde in protokole*.

### ***Državna uprava***

Ocenjena je bila kot 20. najpomembnejša skupina z vidika raziskovanja (od skupno 22), vendar pa je bilo v njenem okviru ustvarjenih največ zadev in veliko z njimi povezanih razlag. Razprava se je osredotočala na vlogo države: kolikšen je obseg zadev, na katere naj vpliva in kakšni naj bosta dinamika in stopnja dejavnosti. Mnenja razpravljavcev so bila različna: nekateri so zagovarjali zelo dejavno vlogo države z visoko stopnjo državne suverenosti, medtem ko so drugi podpirali pasivnejšo vlogo države in poudarjali širše mednarodno ozadje elektronskega poslovanja. Glede na splošen pomen se je ta skupina uvrstila na 12. mesto med 22 skupinami. Med razpravljavci so bile izkazane velike razlike v pogledih, soglasje med njimi je bilo pri tej skupini najnižje.

### ***Pravna ureditev***

Zadeve in razlage, povezane s pravno ureditvijo, so se v glavnem nanašale na nalogo države, da zagotovi stabilno in trdno pravno okolje, ki bo jamčilo varnost in zasebnost pri poslovanju. Po splošni pomembnosti si je ta skupina pridobila 2. mesto od 22-ih in izkazala tudi najvišjo stopnjo strinjanja med udeleženci sestanka, po pomembnosti za raziskovanje pa se je uvrstila na 11. mesto.

***Standardi in protokoli***

Po splošni pomembnosti se je skupina uvrstila na 5. mesto, po pomembnosti za raziskovanje pa na 10. mesto od 22-ih. Udeleženci so poudarili standardizacijo kod in odprti RIP, razpravljali so o strokovnih, pravnih in političnih posledicah ter posebej poudarili, da standardi ne smejo ustvariti monopolov.





## SPREMLJANJE DELOVANJA V DRŽAVNI UPRAVI

Zahteve, s katerimi se srečujejo organizacije v upravi, usmerjajo njihovo delovanje v splošnem v dveh smereh:

- v iskanje učinkovitejših pristopov pri vodenju, upravljanju in delovanju ter
- k razvoju sistemov spremljanja delovanja in ugotavljanja delovne učinkovitosti.

V tem poglavju se osredotočamo na sisteme spremljanja delovanja in ugotavljanja učinkovitosti v državni upravi. Na tem področju se vedno bolj veča zavedanje potrebe po uporabi različnih orodij, ki so usmerjena v spremljanje in delovanje organizacij(e).

Celotno dogajanje, ki je v neprestanem gibanju, narekuje potrebo po stalnem vrednotenju delovanja organizacij(e). Zahteva po stalnem prilagajanju organizacij okolju in po zagotovitvi ustrezne stopnje prilagodljivosti postavlja organizacije v upravi pred dejstvo, da morata postati spremljanje delovanja ter ugotavljanje delovne učinkovitosti standardizirani in vsakodnevno orodje vsake organizacije.

Ob presojanju delovanja organizacije je treba pozornost usmeriti tudi na razvoj okolja. Katere informacije o okolju so za organizacijo pomembne, pa je odvisno od posamezne organizacije, od stopnje vplivanja okolja ter od potreb organizacije po odzivanju na spremembe v okolju.

### SPREMLJANJE DELOVANJA

Spremljanje delovanja organizacij v upravi je nujno za ugotavljanje njihove uspešnosti in učinkovitosti in lahko vodi v povečanje njihove uspešnosti in učinkovitosti. Poleg tega je spremljanje delovanja koristno tudi za testiranje in/ali za izboljševanje prilagodljivosti organizacije (Žurga, 1997b).

Namen spremljanja delovanja organizacije mora biti jasno opredeljen. Ob opredeljevanju mehanizmov spremljanja uspešnosti in učinkovitosti delovanja je predvsem treba odgovoriti na vprašanje, kako in v kolikšni meri vključiti spremljanje uspešnosti in učinkovitosti organizacije. Ob tem je treba upoštevati, do katere stopnje ima organizacija vpliv na postavljanje ciljev in v kolikšni meri organizacija razpolaga s sredstvi. Ko organizacija sama postavlja cilje, mora spremljati strateške kazalnike. Ko

cilji služijo kot nabor usmeritev pa se organizacija osredotoča na podatke o tem, v kolikšni meri in kako organizacija dosega cilje.

Spremljanje delovanja lahko opredelimo kot pregled delovanja organizacije, ki

- je časovno naravnano,
- prikaže sliko organizacije kot celote ter njenih posameznih delov, funkcij, ipd.,
- temelji na opredeljenem sistemu spremljanja pomembnih dejavnikov,
- je povezan z relativno širokim naborom različnih vidikov ter
- omogoča presojanje delovanja organizacije.

Zasnovno spremljanje delovanja organizacije je nujno treba vključiti v širše okvire. Poleg spremljanja delovanja, ki je relativno statično orodje, je treba opredeliti še druge vidike spremljanja. Dinamični modeli spremljanja delovanja organizacije

- zagotavljajo prepoznavanje močnih in šibkih točk v organizaciji,
- stalno opozarjajo na cilje ter
- vključujejo usmerjevalne mehanizme za uravnavanje delovanja organizacije.

Odločitev, katero metodo spremljanja delovanja bomo uporabljali, je odvisna od cilja, ki mu sledimo pri spremljanju delovanja.

### Vidiki delovanja organizacij

Pri spremljanju delovanja organizacije v upravi se v splošnem srečamo s štirimi vidiki delovanja:

- ekonomičnost procesov, ki jih organizacija izvaja,
- učinkovitost delovanja, pri čemer primerjamo dosežen output glede na uporabljene vire (input),
- uspešnost organizacije pri doseganju zastavljenih ciljev ter
- vplivnost organizacije na okolje, ki ga organizacija dosega s svojim delovanjem.

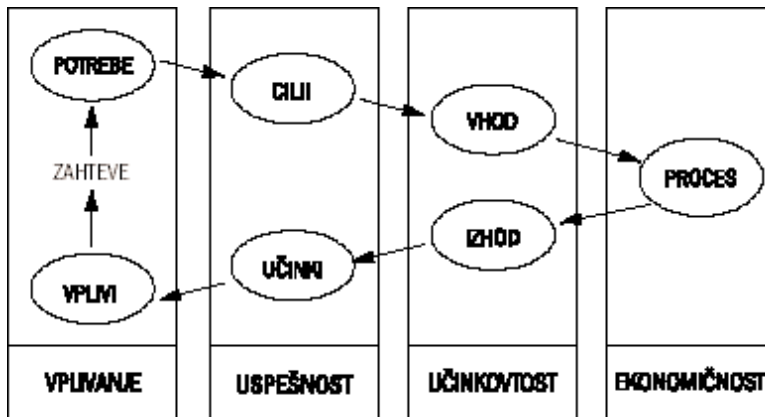
**Uspešnost** organizacije razumemo kot stopnjo, do katere organizacija uresničuje postavljene cilje. **Učinkovitost** organizacije je razmerje med vhomom in izhodom, se pravi razmerje med uporabljenimi viri za izdelavo ene enote rezultata delovanja.

Florjančič in Vukovič (1998) opredelita rezultate delovanja organizacij(e) kot celoto delovanja štirih dejavnikov:

- organizacije kot celote,
- učinkovitosti in uspešnosti organizacije v razmerjih med organizacijo in njenim družbenim okoljem, ki ga sestavljajo druge organizacije,

- sprejetosti splošnih meril učinkovitosti organizacije, ki so skladna z družbenimi potrebami, povezanimi z ravno razvoja in
- merljivosti vrednosti njenih proizvodov in storitev.

Slika 6: Vidiki delovanja organizacije



### Odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo

**Uspešnost** lahko opredelimo tudi kot (Neely, 1997) stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, **učinkovitost** pa kot merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank.

Ta ugotovitev je pomembna predvsem iz dveh razlogov:

- identificira dve temeljni razsežnosti delovanja organizacij ter
- poudari dejstvo o obstoju notranjih in zunanjih razlogov za izvajanje posebnih dejavnosti.

Preglednica 5: Odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo

		uspešnost	
		doseganje ciljev	nedoseganje ciljev
učinkovitost	nižanje stroškov	I	II
	izmet	III	IV

V preglednici je prikazan odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo organizacije. Poglejmo si podrobneje skupini II in III. Skupina II bi v določeni meri lahko bila nasprotujoča: *kako je lahko organizacija sočasno učinkovita, po drugi strani pa zagotavlja output, ki ni v skladu z njenim namenom?* Pri skupini III pa se lahko vprašamo: *kako je organizacija lahko uspešna ob sočasnem potratnem obnašanju pri uporabi svojih virov?*

Preglednica kaže, da celotna učinkovitost organizacije ne more biti funkcija samo doseganja ciljev oziroma da je ne moremo razlagati samo kot minimiziranje stroškov, pač pa da moramo pri tem upoštevati oba vidika. Pozitivne elemente želimo namreč povečati (doseganje ciljev), negativne učinke (stroške) pa želimo zmanjšati. Če gledamo na posamezne prvine ločeno, vidimo, da posamično ne eden in ne drugi ne moreta biti ustrezno merilo: maksimiziranje učinkov brez ustreznega nižanja stroškov virov kot tudi minimiziranje stroškov brez drugih učinkov ni dovolj. Razvoju ustreznega sistema spremljanja delovanja organizacije je torej treba nameniti posebno skrb, da bodo njegovi rezultati kar najbolje kazali dejansko stanje in da bodo ustrezna podlaga ukrepom za izboljšanje delovanja.

### **Pristopi k spremljanju in ocenjevanju delovanja**

Pri uvajanju načinov in metod vodenja iz zasebnega sektorja v delovanje organizacij v javni upravi gre tudi za uvajanje ustreznih načinov načrtovanja in nadzora. Koristne možnosti (Hopwood, 1994) se kažejo predvsem pri:

- izboljšanju postopkov v zvezi s stroški,
- natančneje opredeljenih merilih za porazdelitev virov,
- izboljšanju informacijskega sistema,
- ugotavljanju učinkovitosti zaposlenih in postopkov,
- boljših revizijah poslovanja, ki so usmerjene v primerjavo dejanskih rezultatov glede na načrtovane kot tudi z izkušnjami v drugih organizacijah.

V splošnem lahko opredelimo štiri pristope spremljanja delovanja organizacije in pomembnih dejavnikov okolja:

- preventivni,
- anticipativni,
- kurativni in
- vrednostni pregled delovanja.

Preventivni pristop se osredotoča na spremljanje razvoja pomembnih dejavnikov, ki v določenem času lahko vplivajo na delovanje in pogoje delovanja v organizaciji. Zahteva predhodno opredelitev pomembnih dejavnikov delovanja organizacije kot tudi zagotovitev rednega spremljanja.

Anticipativni pristop je predvsem primeren za organizacije, ki se pri svojem delovanju srečujejo z različnimi izzivi, kot so npr. razvoj tehnologije, in te izzive sprejemajo, predvsem pa želijo biti vnaprej pripravljene nanje.

Kurativni pristop je usmerjen v ugotavljanje vzrokov za uresničena nezaželena stanja ali razvoj posameznih dejavnikov. Glede na konkretne razmere, je poudarek na posameznih določenih vidikih posameznih delov organizacije. Ta pristop se nanaša na posamezne konkretne primere v organizaciji, zato njegova uporaba ni stalna in redna, ampak občasna in glede na potrebe.

Vrednostni pregled organizacije ima natančno opredeljen namen in motiv za ocenjevanje delovanja. Zahteva po takem pregledu je navadno postavljena zunaj organizacije.

Obstajajo različni načini spremljanja in ocenjevanja delovanja organizacije in njenih delov. Katerega uporabiti, je seveda odvisno od narave organizacije in konkretnih razmer. Zavedati se moramo tudi, da ima sistem spremljanja delovanja svojo ceno ter da mora biti opredeljen in uporabljen v čim bolj optimalnem obsegu.

Številni avtorji trdijo (Smither, 1998), da »se mora učinkovit sistem spremljanja in upravljanja delovne izvedbe osredotočati na delovno izvedbo (in ne na značilne lastnosti posameznikov) ter na dimenzije in standarde delovne izvedbe, izpeljane iz pričakovanj zunanjih in notranjih strank,« ki so izraženi v ciljnih organizacije.

## Dejavniki in ravni spremljanja delovanja

Pri opredeljevanju in vpeljevanju sistemov spremljanja delovanja se moramo zavedati, da je delovna izvedba (Florjančič in Vukovič, 1998) odvisna od cele vrste dejavnikov: od motiviranosti, delovnih razmer, okolja, vrst in metod vodenja in drugih.

Smither (1998) priporoča, naj bodo, če je le možno, v vrednotenje delovne izvedbe vključeni tudi podatki strank (npr. zadovoljstvo notranjih in zunanjih strank) in tudi t. i. objektivni oziroma kvantitativni podatki.

Pomemben dejavnik pri uvajanju sistemov spremljanja delovanja je tudi zavedanje o pravičnosti takih sistemov. Številne raziskave so pokazale velik vpliv zavedanja o pravičnosti vrednotenja delovne izvedbe na številna stališča in vedenja zaposlenih: na stališča in reakcije zaposlenih na vrednotenje, motivacijo in delovno izvedbo samo, na stališča proti organizaciji ter pravnim okvirom.

Učinki »pravičnih« sistemov delovne izvedbe (Gilliland in Langdon, 1998) so predvsem:

- izboljšana stališča in reakcije zaposlenih do vrednotenja delovne izvedbe (sprejemanje ocen delovne izvedbe, zadovoljstvo z načinom vrednotenja),

- izboljšana motivacija in delovna izvedba zaposlenih (motivacija za izboljšanje delovne izvedbe, izboljševanje delovne izvedbe),
- izboljšana stališča zaposlenih do organizacije (zaupanje v osebe, ki ocenjujejo in/ali vrednotijo, pripadnost organizaciji, nameni zaposlenih, da ostanejo v organizaciji),
- izboljšan položaj organizacije ob delovnih sporih (povečana moč argumentov o delu posameznikov, zmanjšana verjetnost pravnih sporov).

### Slika 7: Model vpliva pravičnosti sistema delovne izvedbe



Vir: Gilliland in Langdon, 1998: *Creating Performance Management Systems That Promote Perception of Fairness*, str. 217.

Slika prikazuje povezave med sistemom delovne izvedbe, zavedanjem pravičnosti in pozitivnimi učinki: model vpliva pravičnosti.

Vključevanje pravičnosti v proces upravljanja delovne izvedbe na različne načine, ki vključujejo tudi zaposlene (npr. samoocenjevanje), spodbuja zavedanje zaposlenih, da je sistem delovne izvedbe pravičen. Zavedanje pravičnosti pa posledično vodi v pozitivne učinke, kot je npr. povečana pripadnost organizaciji.

Stopnja delovne izvedbe (Neely, 1997) – uspešnosti in učinkovitosti, ki jo neko poslovanje (organizacija, organizacijska enota, proces) dosega, je funkcija učinkovitosti in uspešnosti posameznih dejavnosti, ki jih ta izvaja, iz česar sledi, da delovno izvedbo (delovanje) lahko spremljamo na ravni organizacije (in njenih organizacijskih enot) in na ravni posameznika (menedžer, delavec).

### Raven organizacije

Ne glede na to, da je merjenje delovanja lažje izvajati v zasebnem kot v javnem sektorju, pa sistemov merjenja delovne izvedbe tudi v pridobitnih organizacijah ni enostavno opredeliti. Tradicionalni sistemi spremljanja delovanja organizacij so se osredotočali predvsem na merila, izvedena iz finančnih podatkov. Pokazalo pa se je, da zajemajo tradicionalni sistemi spremljanja delovne izvedbe predvsem kratkoročne usmeritve in da kažejo pomanjkanje strateških usmeritev. Ravno tako ne zagotavljajo (oziroma zagotavljajo pomanjkljivo) podatkov o kakovosti, odzivnosti oziroma prilagodljivosti, se osredotočajo bolj na optimiziranje posameznih organizacijskih delov kot na celotno organizacijo, usmerjajo menedžerje bolj v izravnavanje delovne izvedbe s postavljenimi standardnimi vrednostmi, kot pa da bi jih usmerjali v stalno iskanje možnosti izboljšše-

vanja, kot tudi ne zagotavljajo informacij o tem, kakšne so dejanske potrebe in želje strank.

Številne organizacije (predvsem vodilne organizacije v zasebnem sektorju) so zato prenovile svoje sisteme spremljanja delovne izvedbe, v katere so poleg izboljšanih načinov spremljanja delovanja vključile tudi možnosti ocenjevanja oziroma ugotavljanja zdravja organizacije, spodbujanja učenja in izboljševanja sporazumevanja.

Višji menedžerji za ocenjevanje zdravja organizacije vključujejo v sisteme spremljanja delovanja poleg finančnih tudi nefinančne vidike delovanja. Ta usmeritev je navzoča predvsem po predstavitvi t. i. uravnoveženega sistema kazalnikov<sup>61</sup> avtorjev Kaplana in Nortona. Ta temelji na predpostavki, da bi moral sistem spremljanja delovanja organizacije menedžerjem dati odgovore na vsa vprašanja:

- *kako nas vidijo naši deležniki (nosilci interesov)* – vidik doseganja rezultatov;
- *v čem moramo biti odlični* – vidik notranjega delovanja;
- *kako nas vidijo naše stranke* – vidik strank;
- *kako lahko nadaljujemo z izboljševanjem in ustvarjamo dodano vrednost* – vidik inoviranja in učenja.

Seveda ta t. i. uravnoveženi sistem kazalnikov Kaplana in Nortona ni edini okvir sistema spremljanja delovanja. Take okvire predstavljajo npr. tudi samoocenjevanje v okviru nagrad Malcolm Baldrige v ZDA ter European Quality Award, ki sta precej popularna načina ugotavljanja zdravja v organizaciji in se nanašata na delovanje organizacij v smeri doseganja poslovne odličnosti.<sup>62</sup>

Pri spodbujanju učenja gre predvsem za uporabo tehnike benchmarkinga za opredelitev primerjalnih meril delovanja različnih organizacij, kar tudi poenostavi identificiranje znanja, ki bi ga bilo dobro osvojiti oziroma prenesti.

Učinek merjenja delovanja je spodbujanje dejavnosti. Merila delovanja je v organizaciji možno uporabiti tudi kot sredstvo za sporazumevanje o tem, kar je za organizacijo pomembno, ter s tem za spodbujanje zelenega vedenja.

---

<sup>61</sup> Balanced Scorecard: ključni pokazatelji uspešnosti. Izraz »uravnoveženi« zato, ker s ključnimi pokazatelji uspeha pokaže stanje/presek (celovitega) poslovanja organizacije. Posamezni pokazatelji so na ocenjevalni list vključeni tako, da skupno signalizirajo področja, ki jih je treba vzeti pod drobnogled.

<sup>62</sup> Ocenjujejo se organizacije v zasebnem in v javnem sektorju, po področjih oziroma panogah. Za organizacije državne uprave na centralni in na lokalni ravni so izdelana različna merila po njihovih značilnostih, ki pa temeljijo na istem izhodiščnem modelu, kot za vse druge organizacije.

## Raven vodstva

Vrednotenje vodilnih delavcev (Graddick in Lane, 1998) je bilo vedno nekako skrivnostno in zanemarjeno. Veliko je bilo raziskav o ocenjevanju zaposlenih, zelo malo raziskav pa obstaja o ocenjevanju vodilnih delavcev in tudi malo dokumentacije o tem. Vrednotenje vodilnih delavcev otežuje tudi vpliv povišane stopnje politike organizacije, ko se posameznik premakne po lestvici navzgor.

Splošno znano je, da ocenjevanje delovne izvedbe lahko vpliva na povečanje motivacije, spodbuja storilnost, izboljša komunikacijo, spodbuja osebno rast in razvoj zaposlenih ter pomaga pri reševanju delovnih problemov, povezanih z delovno izvedbo. Ocenjevanje lahko vzpostavi osnove za nagrajevanje, napredovanje, premeščanje, prenehanje zaposlitve, usposabljanje in razvoj. Delo, ki ga opravljajo vodilni delavci, je pogosto povezano z visoko stopnjo negotovosti, je v veliki meri neopredeljeno in seveda najpomembnejše v organizaciji; pregledi delovne izvedbe vodilnih delavcev pa so manj pogosti, nesistematični, dajo manj informacij in so manj koristni. Kinlaw (1989) navaja, da so vodilni delavci tisti, ki so odgovorni za rezultate. Ne glede na to, da vodilni delavci neposredno prispevajo k dosežkom z lastnimi strokovnimi pristojnostmi, pa večino rezultatov dosegajo s pomočjo volje in pripravljenosti drugih.

Avtorici Graddick in Lane (1998) navajata ugotovitve avtorjev Gioie in Longeneckerja iz leta 1988, da bi ravno pregledi delovne izvedbe vodilnih delavcev morali biti pogostejši kot za druge skupine zaposlenih, predvsem zato, ker je narava njihovega dela sofisticirana in nejasna, pogoste so težnje po spremembah njihovih odgovornosti in prednostnih nalog, neučinkovito delovanje na njihovi ravni ima resne (vplivne) organizacijske posledice in ker si vodilni delavci zelo želijo dosežkov, priznanj in razvoja karier.

Smither (1998) meni, da mora vrednotenje dela vodilnih delavcev izražati, *kako* je delo opravljeno kot tudi *katero* delo. Cilji glede delovne izvedbe vodilnih delavcev pa morajo izražati interese nosilcev interesov, strank in zaposlenih, in vsebovati kratkoročne in dolgoročne, finančne in nefinančne, primarne in sekundarne, notranje in zunanje vidike.

## Raven posameznikov

Spremljanje delovne izvedbe posameznikov se nanaša na ugotavljanje njihove uspešnosti in učinkovitosti pri uresničevanju delovnih nalog. Spremljanje delovne izvedbe posameznikov se nanaša na ugotavljanje obsega (količina, čas) in kakovosti (popravki, pritožbe) realiziranega dela glede na postavljene standarde delovne izvedbe.

Podatki, pridobljeni s spremljanjem delovne izvedbe posameznikov, se uporabljajo za več namenov: načrtovanje in organiziranje dela, nagraje-



vanje dela, razporejanje virov v organizacijski enoti oziroma organizaciji, in druge.

Spremljanje delovne izvedbe posameznikov temelji na izhodišču, da gre pri tem za vrednotenje delovne izvedbe zaposlenih in ne za ocenjevanje njihovih lastnosti.

Ker se v organizacijah v državni upravi vedno bolj uveljavlja timsko<sup>63</sup> delo, je pomemben del spremljanja delovne izvedbe tudi spremljanje delovne izvedbe timov.

Avtorja Reilly in McGourty (1998) opozarjata, da so bili tradicionalni sistemi vrednotenja delovne izvedbe razviti za posameznike in da je njihova uporaba lahko napačna oziroma lahko da napačne rezultate, kadar jih uporabljamo za vrednotenje timov. Kadar želi organizacija poudariti pomen in vrednost timskega dela, mora kot enoto opazovanja jemati tim.

Pri vrednotenju timov priporočata osredotočenje na: individualne sposobnosti članov tima, delovno izvedbo posameznih članov ter delovno izvedbo tima kot celote.

Smith (1998) meni, da bi prispevanje posameznika nad formalno ali strokovno opredeljenimi pričakovanji,<sup>64</sup> kot so npr. pomoč sodelavcem, samoiniciativno dajanje predlogov za izboljšanje delovnega procesa, vzdrževanje dobrih delovnih odnosov, ipd. moralo biti ocenjevano eksplicitno in tudi nagrajevano, ker prispeva k skupinski in/ali organizacijski delovni izvedbi.

Teorija in praksa sta razvili različne pristope k t. i. celovitemu ocenjevanju posameznika, pri čemer pa ne gre več le za merjenje delovne izvedbe posameznika, ampak tudi za ugotavljanje njegovih sposobnosti, ocenjevanje z različnih vidikov<sup>65</sup> (ocenjujejo vodje, sodelavci, stranke idr.) ter za usmerjanje njegovih vedenjskih značilnosti.

Pri celovitem spremljanju posameznikov v organizaciji (Lepsinger in Lucia, 1997) je treba izpolniti te pogoje za delovanje takega sistema: razumevanje in strinjanje s postavljenimi cilji (ciljnimi vrednostmi) glede delovne izvedbe/rezultatov, kontinuirano zbiranje podatkov o delovni izvedbi, okolje za produktivne redne preglede in formalne ocenjevalne sestanke. Ob tem je ključnega pomena, da se upoštevajo:

- (ne)strinjanje s postavljenimi merili glede delovne izvedbe,
- (ne)zmožnost procesiranja velikega obsega informacij tistih, ki vrednotijo podatke,
- potrebo posameznikov, ki so ocenjevani, da ohranijo svojo lastno podobo o sebi.

Ob tem avtorja navajata izkušnje, ki jih imata z izvajanjem instrumenta '*Compass: The Managerial Practices Survey*'. Nanaša se na pomembnost

<sup>63</sup> Timi vključujejo dva človeka ali več ljudi, ki delujejo dinamično in v medsebojni odvisnosti ter imajo skupne cilje, namene in/ali poslanstvo.

<sup>64</sup> Contextual Performance.

14-ih sestavin<sup>66</sup> učinkovite delovne izvedbe, ki jih razvršča posameznika in njegov nadrejeni. Pogleda obeh navadno nista enaka, vsaj ne pri večini elementov. Če se nadrejeni in podrejeni ne strinjata o tem, kaj je pomembno za dobro delovno izvedbo, ne preseneča, da imata tudi različne poglede o tem, ali zaposleni dela učinkovito in v kolikšni meri dosega postavljene cilje glede lastne delovne izvedbe.

Celovito spremljanje posameznikov v organizaciji je pomembno za ugotavljanje področij, na katerih posamezniki lahko pridobijo oziroma se razvijajo naprej, kar je eden od dejavnikov stalnega izboljševanja organizacije.

**Pojavlja se vprašanje, ali sistem celovitega spremljanja posameznikov povezati s sistemom nagrajevanja (plačila za delo) ali ne.** Naše stališče je, da je celovito ocenjevanje posameznikov pogoj za razvoj posameznikov in za širitev njegovih pristojnosti, da pa naj bo sistem nagrajevanja povezan le s sistemom vrednotenja delovne izvedbe, ki temelji na merjeni (vrednoteni) delovni izvedbi.

Raziskava<sup>67</sup> (Lepsinger in Lucia, 1997), ki jo je naredil Mark R. Edwards leta 1995, je pokazala, da v nobenem od podjetij, vključenih v raziskavo, sistema ocenjevanja zaposlenih z različnih vidikov niso uporabili za vrednotenje delovne izvedbe in za nagrajevanje.

Mnenja med strokovnjaki na tem področju so različna. M. Dalton<sup>68</sup> je odločno proti ideji, kar utemeljuje z dvema točkama:

- Ni možno uspešno uresničevati sprememb v organizaciji, če ljudje odklanjajo podatke in je ocenjevanje zaposlenih z različnih vidikov del sistema, ki vpliva na njihove plače in priložnosti napredovanja; povečuje se verjetnost odpora zaposlenih.
- Številne študije so pokazale, da, kadar ocenjevalci verjamejo, da bodo njihova mnenja in ocene vplivale na druge, to vpliva na njihove ocene, ki niso več popolnoma poštene, kar pomeni, da je kakovost podatkov slaba.

G. Yukl<sup>69</sup> je tudi proti ideji in pravi: »Povratna informacija o specifičnem obnašanju, pomembnem za posameznikov razvoj, ni nujno uporabna za vrednotenje. Pri večini menedžerskih del obstaja več poti za doseg učin-

<sup>65</sup> 360° Feedback.

<sup>66</sup> To so (Lepsinger in Lucia, 1997): obveščanje, razčiščevanje, spremljanje (komuniciranje), načrtovanje, reševanje problemov, svetovanje, delegiranje (odločanje), navdihovanje, prepoznavanje, nagrajevanje (motiviranje), podpora, mentorstvo, mrežno delovanje, vzpostavljanje timov (gradnja medsebojnih odnosov).

<sup>67</sup> Raziskava na skupini podjetij, ki jih je revija Fortune uvrstila med 1000 najboljših. Izvedena je bila na konferenci izvajalcev ocenjevanja z različnih vidikov '360st Feedback Users' Conference 1995'.

<sup>68</sup> Navedba po: Lepsinger in Lucia, 1997.

<sup>69</sup> Navedba po: Lepsinger in Lucia, 1997.

kovitega delovanja in večina obnašanj je povezana z učinki delovanja na zelo kompleksen način. Poleg tega morajo biti merila bolj natančna, kadar jih uporabljamo za vrednotenje delovnih rezultatov, kot kadar jih uporabljamo v razvojne namene.« Trdi tudi, da ocenjevanje sodelavcev lahko prinese določene probleme, kadar so sodelavci tekmeci za nagrade ali za napredovanje – nekateri ocenjevalci lahko namerno prikažejo slabo sliko o svojih največjih tekmecih.

Avtorja Lepsinger in Lucia (1997) vidita težave pri povezovanju sistema celovitega ocenjevanja posameznikov in merjenja delovne izvedbe predvsem v teh dveh razlogih:

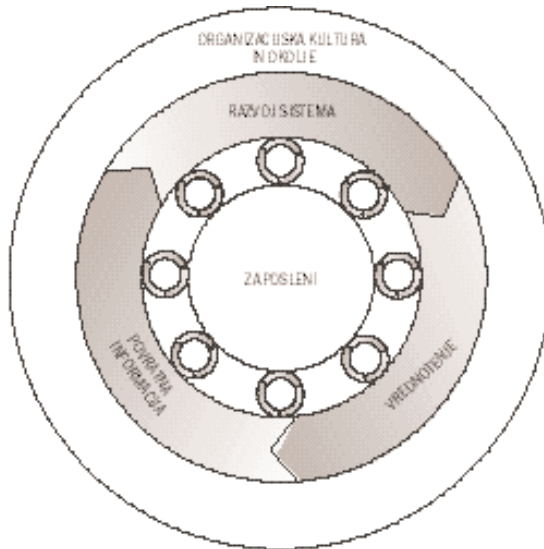
- Prvi razlog se nanaša na lastništvo podatkov. V sistemu, ki se osredotoča zgolj na razvoju zaposlenih, so lastniki podatkov njihovi prejemniki. Ti tudi določijo, kdo podatke vidi, in nadzorujejo njihovo uporabo. Ko pa se ti podatki uporabljajo v sistemu(-ih) merjenja delovnih dosežkov, postanejo podatki last organizacije. Kdo bo podatke videl in kako bodo uporabljeni, je določeno s tem, kako sta v organizaciji opredeljena struktura in proces merjenja delovnih rezultatov.
- Drugi razlog se nanaša na to, kaj je za prejemnika povratnih informacij pomembno. V sistemu, ki se osredotoča zgolj na razvoj zaposlenih, ti usmerjajo svoja prizadevanja na povečevanje in širitev svojih veščin in izboljševanje načinov prispevanja k povečevanju učinkovitosti delovne enote. Organizacija njihova prizadevanja podpira, vendar pa nedoseganje ciljev zaposlenih glede lastnega razvoja navadno zanje nima povratnih učinkov. Ko pa celovito ocenjevanje posameznika postane del sistema delovne izvedbe, se razmere bistveno spremenijo. Podatki se uporabljajo pri merjenju rezultatov ter za potrebe plačila dela in napredovanja, kar bistveno bolj vpliva na zaposlene kot usmeritve posameznikom, katerih seminarjev naj se udeležijo in katerim razvojnim usmeritvam naj sledijo. Zdaj so zaposleni zainteresirani, da so podatki in informacije nepristranski in da se uporabljajo ne samo za organizacijske, ampak tudi za njihove interese.

### **Sistem upravljanja delovne izvedbe**

Največje učinke spremljanja delovanja dosežemo, kadar je sistem spremljanja delovne izvedbe del sistema celovitega upravljanja delovne izvedbe. V tem primeru je namreč zagotovljena povratna zanka v proces stalnega izboljševanja organizacije.

Sistem upravljanja delovne izvedbe mora vsebovati (Gilliland in Langdon, 1998): razvoj sistema, proces vrednotenja delovne izvedbe in povratno informacijo.

### Slika 8: Upravljanje sistema delovne izvedbe



Vir: Gilliland in Langdon, 1998: Creating Performance Management Systems that Promote Perception of Fairness, str. 218.

Razvoj sistema vključuje opredelitev načinov (instrumentov) vrednotenja delovne izvedbe, načrtovanje postopkov za vrednotenje delovne izvedbe in za zagotavljanje povratne informacije ter sporazumevanje o razvoju sistema s pomembnimi strankami (udeleženci). Razvoj sistema vključuje tudi komuniciranje z zaposlenimi o poslovnih ciljih in vzpostavitvi sistema postavljanja delovnih ciljev vsakega posameznika.

Vrednotenje vključuje zbiranje podatkov o delovni izvedbi ter vrednotenje delovne izvedbe. Del tega procesa je tudi odločanje o nagrajevanju in napredovanju zaposlenih.

Zagotavljanje povratnih informacij je zadnja stopnja upravljanja delovne izvedbe in zajema komunikacijo o vrednotenju in nagrajevanju. Zagotavljanje povratne informacije vodi v postavljanje ciljev za naslednje ocenjevalno obdobje.

Kot je prikazano na prejšnji sliki, tri sestavine celotnega procesa niso neodvisne, ampak so medsebojno ciklično povezane. Po posredovani povratni informaciji je treba pregledati celoten proces upravljanja delovne izvedbe in po potrebi vanj vključiti izboljšave, kar pomeni nadaljnji razvoj sistema. Ta pristop podpira usmerjenost k strankam in vsebuje sestavino stalnega izboljševanja kakovosti v organizaciji.

## Možnosti in omejitve spremljanja delovanja v upravi

Merjenje delovanja ter ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti je zahtevna naloga za vsako organizacijo, še posebej za organizacije, ki niso pridobitno usmerjene (Kanter in Summers, 1994). Osrednje merilo delovanja v takih organizacijah je dobiček in različni drugi finančni pokazatelji. Razlog za to ni samo v dejstvu, da je dobiček relativno lahko izračunati, pač pa je dobiček tudi dober test zadovoljevanja potreb trga in tudi sposobnosti organizacije po učinkovitem delovanju.

Test delovanja v organizacijah, ki niso pridobitno usmerjene, pa je drugačen. Te organizacije v osnovi niso opredeljene v smislu doseganja finančnih učinkov, ampak v smislu uresničevanja poslanstva in/ali storitev, ki jih zagotavljajo. Ustreznost zagotavljanja storitev pa je težko meriti. Uporabniki teh storitev kot tudi tisti, ki jih zagotavljajo, lahko imajo zelo različne predstave o njihovi kakovosti. Prevladovanje družbenih vrednot nad finančnimi je tisto, kar v bistvu otežuje merjenje delovanja v nepridobitnih organizacijah. V dobiček usmerjene organizacije so navadno tudi prilagodljivejše, kar se tiče obsega uporabe virov za različna področja, dokler seveda zadovoljujejo najnujnejša merila finančne izvedbe. Osredotočenost nepridobitnih organizacij na njihovo poslanstvo vnaša tudi določene omejitve v njihovo prilagodljivost.

Merjenje delovanja nepridobitnih organizacij je težje tudi zato, ker ne obstaja neko krovno merilo njihove finančne uspešnosti. Zavedati se moramo tudi tega, da vodenje in upravljanje take organizacije ni samo v domeni njenega neposrednega vodstva, pač pa da na upravljanje take organizacije praviloma vplivajo različne interesne skupine, ki lahko imajo različne poglede na delovanje organizacije.

Vsekakor ni več dilema, ali sploh meriti delovanje nepridobitne organizacije, ampak je značilno močno zavedanje potrebe o razvoju različnih načinov merjenja in spremljanja njihovega delovanja, okolje in razmere delovanja teh organizacij pa upoštevati pri razvoju sistemov spremljanja njihovega delovanja.

## OBLIKOVANJE SISTEMA SPREMLJANJA DELOVANJA

Avtorji študije OECD (1996a) ugotavljajo, da v državah članicah uvajajo različne sistematične pristope za spremljanje delovanja organizacij v javni upravi, ki v splošnem vključujejo povečane pristojnosti vodilnih in vodstvenih delavcev pri:

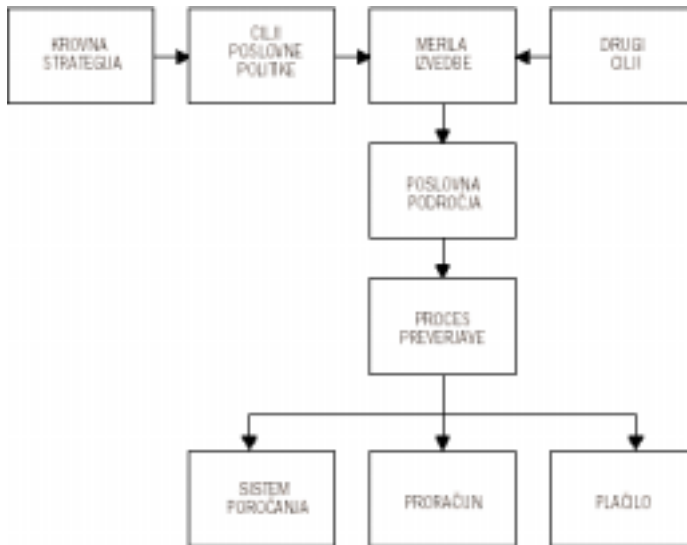
- opredeljevanju ciljev in ciljnih vrednosti delovanja organizacij,
- pri izvajanju delovnih procesov in za doseganje ciljev,
- merjenju delovne izvedbe in poročanju o njej,

- informacije o delovni izvedbi so sestavni del odločanja o izvajanju posameznih programov in tudi nagrajevanja po delovnem učinku,
- informacije o delovni izvedbi so sestavni del poročil različnim nadzornim organom.

Študija tudi ugotavlja, da osrednje vprašanje merjenja delovanja ni vprašanje, kako meriti, ampak *kaj* meriti ter kako to opredeliti in povezati z drugimi vidiki organizacijske strukture, delovanja in odnosov z okoljem.

### Razvoj sistema spremljanja delovanja

Slika 9: Razvoj sistema spremljanja delovanja



### Merjenje delovne izvedbe

Merjenje delovne izvedbe (Neely, 1997) je kvantificiranje dejavnosti; če je merjenje opredeljeno kot kvantificiranje, delovna izvedba pa posledica dejavnosti.

Stopnja delovne izvedbe, ki jo delovanje dosega, je funkcija učinkovitosti in uspešnosti posameznih dejavnosti, ki jih izvaja.

Merjenje delovne izvedbe<sup>70</sup> torej opredelimo kot kvantificiranje učinkovitosti in uspešnosti dejavnosti. Merilo delovne izvedbe<sup>71</sup> opredelimo

<sup>70</sup> Performance Measurement.

<sup>71</sup> Performance Measure.

kot metriko, ki jo uporabimo za kvantificiranje učinkovitosti in/ali uspešnosti dejavnosti.

Sistem merjenja delovne izvedbe<sup>72</sup> opredelimo kot nabor metrik, ki jih uporabljamo za kvantificiranje učinkovitosti in uspešnosti dejavnosti.

### **Merila, kazalniki in standardi delovanja**

Pri oblikovanju sistema spremljanja delovne izvedbe (Huijgevoort in Pekdemir, 1996) moramo izhajati iz krovne strategije organizacije, ki se izvaja v posamezni poslovni politiki. Glede na njene cilje kot tudi druge cilje opredelimo posamezna merila delovne izvedbe oziroma kazalnike (indikatorje) delovanja. Vežejo se na posamezna področja odgovornosti, ki so v pristojnosti vodij posameznih področij. Rezultati spremljanja delovne izvedbe so prikazani z ustreznim sistemom poročanja, povratno pa morajo vplivati na proračunske procese in na plačilo opravljenega dela, ki je povezano z delovno uspešnostjo.

Pri opredeljevanju meril izvedbe najprej določimo, kaj bomo merili glede na postavljene cilje poslovne politike, nato so opredelitev in izbor meril, določitev virov podatkov ter opredelitev sistema zagotavljanja podatkov kot tudi načina predstavitve informacij o delovni izvedbi.

Priporočljivo je, da merila delovne izvedbe vključujejo:

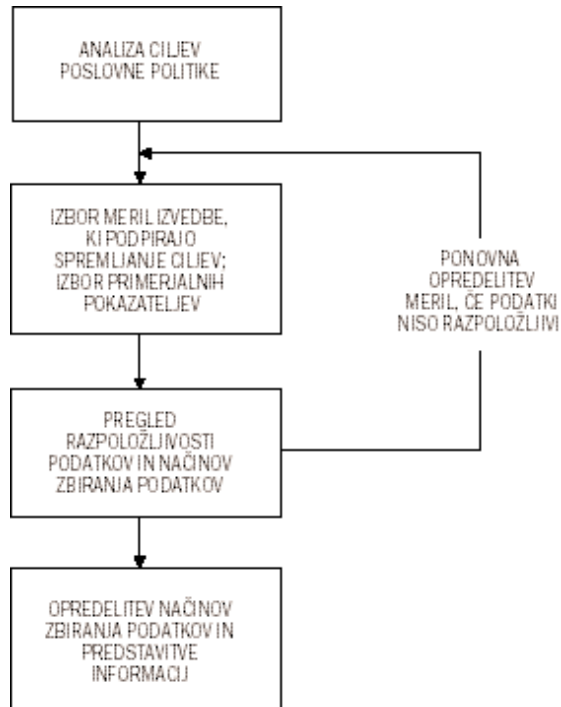
- možnost primerjav med dejansko in načrtovano delovno izvedbo,
- možnost zagotavljanja širše slike o izvedbi,
- identifikacijo trendov v času kot tudi
- razvoj primerjalnih vrednosti, normativov in ciljnih vrednosti.

Merilo delovne izvedbe (Florjančič in Vukovič, 1998) je količinsko opredeljeno merilo, ki se določi za spremljanje delovne izvedbe. Opredeljuje raven, na kateri je določena delovna izvedba zadovoljiva, hkrati pa določa tudi mejo, pod katero delovna izvedba ni več sprejemljiva. So pripomoček za objektivno merjenje delovne izvedbe.

Organizacija OECD (1996a) opredeljuje kazalnike (indikatorje) delovanja kot nadomestne kvantitativne mere, ki jih uporabljamo takrat, kadar rezultatov delovanja ni možno meriti neposredno. Ni nujno, da opredeljeni kazalniki pokrijejo vse vidike delovanja, ampak je potrebno, da zagotavljajo relevantne informacije o delovanju glede na samo opredelitev delovanja.

---

<sup>72</sup> Performance Measurement System.

**Slika 10: Oblikovanje meril delovne izvedbe**

Vir: Huijgevoort in Pekdemir, 1996: Advanced Financial Analysis and Audit.

Kazalniki delovanja so potrebni iz notranjih in zunanjih razlogov, za presojo preteklosti in načrtovanje prihodnosti. Interno želijo vodje organizacijskih enot informacije o doseganju obsega storitev in stroškov, o možnostih vključevanja in motiviranja zaposlenih. Obstajajo pa tudi zunanje institucije, ki zahtevajo poročilo o delu organov in organizacij, da lahko presojujejo njihovo delovanje po različnih merilih (Setnikar Cankar, 1998). Izidi uporabe kazalnikov delovanja so lahko povečanje storilnosti in kakovosti izvedbe, izboljšanje ugleda organizacije ter izboljšanje informacijskega sistema organizacije (OECD, 1996a). Kazalniki delovanja nastopajo kot sredstvo sporazumevanja, analiziranja in spremljanja delovanja. Kot sredstvo sporazumevanja (Setnikar Cankar, 1998:12) omogočajo boljše sodelovanje med organizacijami državne uprave, saj omogočajo jasno sliko o položaju in vlogi posamezne organizacije in njenem vplivu na druge dele sistema.

Z vidika nadzora zagotavljanja storitev delujejo kazalniki kot števci, ki zagotavljajo natančne meritve outputa in učinkov ter je tudi jasno opredeljeno, kaj je dobro in kaj slabo delovanje. To tudi omogoča povezovanje kazalnikov do natančno določenih ciljev ali ciljnih vrednosti in njihovo uporabo za spremljanje napredka, da bi se dosegale te ciljne



vrednosti. Organizacije v upravi imajo malo natančnih meril (Carter, 1994) in natančnih normativnih standardov.

Če hočemo delovno izvedbo meriti, jo moramo vedno primerjati z nekim standardom delovne izvedbe. Merila in kazalniki delovanja se uporabljajo za iskanje najboljše možnosti delovanja (Setnikar Cankar, 1998). Omogočajo določitev standardov, ki zagotavljajo enako kakovost storitev za vse uporabnike ne glede na kraj uporabe. Pri tem pa je izrednega pomena tudi spremljanje porabe sredstev glede na obseg in kakovost storitev.

Merila in kazalniki delovanja imajo predvsem dve značilnosti:

- konsistentnost (biti morajo zanesljivi in zagotavljati enake izide ob vsakokratni njihovi uporabi) in
- validnost (pravilnost; ali v resnici merijo tisto, kar bi morali).

Neko merilo je namreč lahko validno, kar pa ne pomeni, da je tudi ustrezno.

Ločimo tri osnovne vrste validnosti (Swanson in Holton, 1999):

- *vsebinska*<sup>73</sup> – minimalna zahteva je, da vsebina merila ustreza vsebini tistega, kar želimo meriti. Primer: način razvrščanja delovne izvedbe mora minimalno ustrezati tistemu, kar je zahtevano za izvedbo posameznega dela.
- *kriterijska*<sup>74</sup> – ali merilo v resnici napove tisto odvisno spremenljivko, ki bi jo moralo. Način razvrščanja delovne izvedbe bi tako moral razlikovati višje in nižje stopnje delovne izvedbe (boljše in slabše delavce). Če nadalje ugotovimo, da se ocene delavcev v najvišji stopnji razlikujejo v širokem razponu doseženih točk, potem ta instrument nima dobre kriterijske validnosti (ima pa verjetno pravilno vsebino).
- *strukturna*<sup>75</sup> – pomembna je takrat, kadar merimo različna stališča zaposlenih, kot npr. delovno pripadnost ali motivacijo. Ker jih ne moremo neposredno opazovati oziroma meriti, moramo meriti vedenja, za katera verjamemo, da ta stališča odražajo. Zaradi posrednega merjenja moramo zagotoviti, da bodo ta merila dejansko merila tisto, kar bi morala meriti. To navadno lahko zagotovimo s primerjavo podobnih ali sorodnih meril. Primer: kot instrument merjenja motivacije vzamemo merilo, kako točno delavec prihaja na delo. V resnici tako merilo nima dosti skupnega z motivacijo, lahko pa kaže težave v družini zaradi majhnih otrok ali pa težave s prometom. Takim merilom, ki kažejo stališča zaposlenih, moramo posvetiti posebno skrb.

Pri oblikovanju sistema spremljanja delovanja je bistven pretok informacij, kar omogočajo nove informacijske tehnologije z ustrežno organi-

<sup>73</sup> Content Validity.

<sup>74</sup> Criterion Validity.

<sup>75</sup> Construct Validity.

zacija informacijskih tokov. Zagotoviti in oblikovati je treba ustrezen informacijski sistem, ki zagotavlja pravilne podatke ter ustrezno oblikovanje in predstavitev informacij, kot orodje vodilnih in vodstvenih delavcev za spremljanje in nadzor delovanja organizacije. Informacije o delovanju organizacije pa je treba zagotavljati tudi različnim zunanjim institucijam, ki taka poročila zahtevajo, da lahko presojujejo delovanje organizacij po različnih merilih.

### **Merjenje delovne izvedbe organizacij**

Vrednotenje organizacije v državni upravi kot celote in/ali njenih posameznih organizacijskih delov je relativno težko, če ne obstajajo kvantitativna (predvsem finančna) merila. Pomagamo si lahko z vpeljavo mehanizmov ocenjevanja organizacije, ki kažejo na stopnjo doseganja razvoja posameznih organizacijskih elementov in so v tesni povezavi s strateškimi usmeritvami organizacije, upravljanjem in vodenjem, odnosom do strank in drugih deležnikov ter organizacijsko kulturo.

V nadaljevanju prikazujemo ocenjevanje organizacije (dejavnikov in rezultatov) v vprašalniku EFQM, ki temelji na modelu poslovne odličnosti in se nanaša na delovanje organizacij v državni upravi. Namen prikaza doseganja posameznih elementov organizacije je merjenje izboljševanja njenega poslovanja, da bi se dosegla poslovna odličnost.

## Preglednica 6: Matrika izboljševanja poslovanja

Vir: EFQM, 1995, str. 43.

Opisnost	Uspesnost	Prilagodljivost	Upravljanje	Vir	Procesi	Zadovoljstvo strank	Zadovoljstvo zaposlenih	Vpliv na družbo	Poslovni rezultati
10	Vsi menedžerji so dejavni in si prizadevajo za stalno izboljševanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Može o poslovanju in poslovanju politiki in politiki, da se zagotovi celotno poslovanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Vse dejavnosti so uspešne in uspešne, da se zagotovi celotno poslovanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Organizacijski viri so uspešni in uspešni, da se zagotovi celotno poslovanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Ključni procesi, ki ustvarjajo dodatno vrednost, so razumljivi, formirani in upravljani in stalno izboljševani.	Kaže se pozitiven trend pri zadovoljstvu strank, čimne vrednosti so ustrezne; stabilna ali izboljševanje pri nekaterih parnih ali skupnih vrednostih.	Redne primerjave z drugimi organizacijami, kar je potrebno za zadovoljstvo zaposlenih; primerjave z zadovoljstvom zaposlenih v drugih organizacijah in za kakovostne izboljševanje.	Stroški in dobiček, ki sta ključna za družbo, ki jo sestavlja, da se zagotovi celotno poslovanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Na 50 % ključnih poslovanjih se kaže stabilen trend izboljševanja. Ključni dobiček in o raznih vidikih vsake zaposlenosti povečani s pridobitvijo.
9	Menedžerji, na podlagi lastnih izkušenj, predlagajo sistem kakovosti, ki je poslovno in finančno uspešen.	Vpogled v vse vidike poslovanja in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Zaposleni in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Vpogled v vse vidike poslovanja in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Ustrezajoča in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Realiziranih je 75 % skupnih vrednosti glede na zadolževanje strank.	Dobrodelno, da se zagotovi celotno poslovanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti; delovni oddelki delovnega okolja.	Začetni stroški in o raznih vidikih vsake zaposlenosti; izboljševanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti; 25 % politiki.	Vse ključne vrednosti izboljševanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti; 25 % politiki.
8	Menedžerji, ki so izkušeni in o raznih vidikih vsake zaposlenosti, predlagajo sistem kakovosti in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Kvaliteta, ki je potrebna za zagotovo celotno poslovanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Ustrezajoča in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Vpogled v vse vidike poslovanja in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Ustrezajoča in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.	Realiziranih je 50 % skupnih vrednosti glede na zadolževanje strank.	Dobrodelno, da se zagotovi celotno poslovanje in o raznih vidikih vsake zaposlenosti; delovni oddelki delovnega okolja.	Realiziranih je 50 % skupnih vrednosti glede na vpliv na družbo.	Realizirano 75 % skupnih vrednosti; ključni dobiček in o raznih vidikih vsake zaposlenosti; ključni dobiček in o raznih vidikih vsake zaposlenosti.





3	<p>Vpodačljeno je proces zagotavljanja in realiziranja razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vpodačljeno je proces zbiranja relevantnih znanj in informacij, ki omogočajo pregledovanje ključnih dejavnikov uspeha in poslovne učinkovitosti.</p>	<p>Vpodačljeno je proces določanja komunikacijskih in organizacijskih procesov in delovne metode.</p>	<p>Realizirano je praktično izobraževanje strokovnjakov za izpolnjevanje obveznosti, ki ustvarjajo dodatno vrednost.</p>	<p>Izpolnjevanje obveznosti iz priloženega seznama.</p>	<p>Podatke uporabljamo za prikaz glavnih zadostnosti in pomanjivosti.</p>	<p>Podatke uporabljamo za ugotovitev stanja in napredka.</p>	<p>Podatke uporabljamo za ugotovitev stanja in napredka.</p>	<p>Podatke uporabljamo za ugotovitev stanja in napredka.</p>
2	<p>Vpodačljeno je oblikovanje in stalno posodabljanje oblikovnega in vizualnega identiteta državnih institucij, vključno s poslovanjem in komunikacijo.</p>	<p>Vpodačljeno je izvajanje procesov, ki zagotavljajo dodatno vrednost, so skladni s pričakovanji državljanov in vključujejo vse dele organizacije.</p>	<p>Vpodačljeno je izvajanje procesov, ki zagotavljajo dodatno vrednost, so skladni s pričakovanji državljanov in vključujejo vse dele organizacije.</p>	<p>Vpodačljeno je izvajanje procesov, ki zagotavljajo dodatno vrednost, so skladni s pričakovanji državljanov in vključujejo vse dele organizacije.</p>	<p>Vpodačljeno je izvajanje procesov, ki zagotavljajo dodatno vrednost, so skladni s pričakovanji državljanov in vključujejo vse dele organizacije.</p>	<p>Vpodačljeno je izvajanje procesov, ki zagotavljajo dodatno vrednost, so skladni s pričakovanji državljanov in vključujejo vse dele organizacije.</p>	<p>Vpodačljeno je izvajanje procesov, ki zagotavljajo dodatno vrednost, so skladni s pričakovanji državljanov in vključujejo vse dele organizacije.</p>	<p>Vpodačljeno je izvajanje procesov, ki zagotavljajo dodatno vrednost, so skladni s pričakovanji državljanov in vključujejo vse dele organizacije.</p>	<p>Vpodačljeno je izvajanje procesov, ki zagotavljajo dodatno vrednost, so skladni s pričakovanji državljanov in vključujejo vse dele organizacije.</p>
1	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>	<p>Vodstvo je začelo z razvijanjem in izvajanjem razpisnega postopka za pridobitev poslovne komunikacije, vključno s komunikacijo, vertikalno in horizontalno v postopnosti.</p>

## Merjenje delovne izvedbe vodilnih delavcev

O'Connell (1997) priporoča redna vrednotenja delovne izvedbe vodilnih delavcev. Učinkovito vrednotenje delovne izvedbe vodilnih delavcev se mora osredotočati na tiste dejavnike, ki so v obsegu nadzora vodilnih delavcev in so vključeni v jasno opredelitev njihovega področja pristojnosti in odgovornosti. Avtor tudi opozarja, če v vrednotenje vključimo dejavnike, ki jih menedžer ne more nadzirati ali pa so zunaj opredeljenega področja njegovega delovanja, se to ne bo nujno izrazilo v slabi oceni menedžerja, vendar pa se bo pokazalo v takšnih ocenah, ki ne izražajo dosežkov menedžerja realistično glede na njegove delovne cilje.

Schick (1999) meni, da se delovna izvedba menedžerjev izboljša, kadar:

- menedžerji vedo, kaj se od njih pričakuje; rezultati so merjeni po teh pričakovanjih;
- menedžerji imajo pristojnosti za ustrezno uporabo virov za izvajanje svojih obveznosti;
- je avtoriteta za izvajanje prenesena s centralne institucije in uprave izvedbene organizacije na izvedbene (operativne) ravni in enote;
- se odločitve in nadzor vlade osredotočajo na rezultate in učinke in ne na potrebne vhode in postopke;
- so menedžerji dejansko pristojni za uporabo virov in za rezultate.

Avtorici Graddick in Lane (1998) navajata, da se pri vrednotenju delovne izvedbe vodilnih delavcev uveljavljajo te usmeritve:

- razširjanje opredelitve delovne izvedbe menedžerjev z vključevanjem vplivanja na vse nosilce interesov ter z vključevanjem sposobnosti menedžerjev,
- povečevanje vsebovanosti formalnega vrednotenja v sistemu upravljanja delovne izvedbe in
- sprejemanje povratne informacije iz različnih virov kot vhod v vrednotenje menedžerjev.

## Merjenje delovne izvedbe posameznikov

Stopnje določanja meril delovne izvedbe za posameznike po Neelyju (1997: 136) so:

1. **Merilo:** opredelitev imena merila. Dobro izbrano ime razloži, kaj merilo je in v čem je njegov pomen. Ime naj bo samopojasnjevalno.
2. **Namen:** če merilo nima namena, potem ni razloga, da bi ga uvedli. Nekaj značilnih opredelitev namena: omogoča spremljanje stopnje izboljšanja in s tem nižanje skupnih stroškov; zagotavljanje takojšnjega uresničevanja odloženih naročil; spodbujanje dobaviteljev po izboljšanju; zagotavljanje stalnega skrajševanja časa uvajanja novega izdelka/storitve.

3. **Je povezano z:** Opredelitev poslovnega cilja, na katerega se merilo nanaša. Če merilo ni povezano z nobenim poslovnim ciljem, potem se je treba vprašati o smiselnosti njegove uvedbe.
4. **Ciljna vrednost:** Ciljna vrednost, s katero opredelimo stopnjo delovne izvedbe, ki jo želimo doseči, in časovni okvir za njeno doseganje. Tipične ciljne vrednosti: X %-no izboljšanje v letu L glede na L-1; Y %-no znižanje v naslednjih 12 mesecih.
5. **Formula:** Opredelitev, kako se merilo izračuna. Je verjetno najtežji del celotnega procesa predvsem zato, ker način merjenja delovne izvedbe vpliva na to, kaj ljudje delajo.
6. **Pogostnost:** Pogostnost zajemanja podatkov o delovni izvedbi in poročanja. Je funkcija pomembnosti merila in obsega razpoložljivih podatkov.
7. **Kdo meri:** Opredelitev osebe, ki zbira podatke in poroča.
8. **Izvor podatkov:** Opredelitev izvora podatkov: kje dobimo podatke. Ta korak je zelo pomemben, saj le konsistenten vir podatkov zagotavlja primerljivost delovne izvedbe v času.
9. **Kdo dela s temi podatki:** Opredelitev osebe, ki deluje na podlagi teh podatkov.
10. **Kaj sledi:** Verjetno najpomembnejši korak, saj le sklenjen upravljavski krog upraviči obstoj posameznega merila. Če merilo ne spodbuja ustrezne akcije, ga verjetno ni treba imeti. Natančne akcije ni vedno možno opredeliti, opredeliti pa je možno določene menedžerske procese glede na ustrezno (sprejemljivo) ali neustrezno (nesprejemljivo) delovno izvedbo. Primer: ustanovitev skupine za stalno izboljševanje, ki bo ugotovila razloge za slabo delovno izvedbo in pripravila priporočila za izboljšanje; javna objava vseh podatkov o delovni izvedbi s povzetkom.

### Instrumenti spremljanja delovanja

Obstajajo številni instrumenti spremljanja delovanja organizacij. Njihov namen je dobiti relevantne informacije o delovni izvedbi kot osnovo za opredelitev in izvajanje upravljaljskih odločitev (korektivnih in preventivnih) v poslovnem sistemu.

V nadaljevanju podrobneje prikažemo te načine: poročanje, informacijski sistem, mnenjske raziskave za pridobivanje informacij od strank in zunanje preglede poslovanja.

#### *Poročanje*

Doseganje rezultatov pri zagotavljanju storitev vključuje tudi poročanje o uresničenih rezultatih glede na postavljene cilje in ciljne vrednosti.

Poročilo je pravzaprav povzetek uspešnosti določenega programa. Namen poročila je, da o rezultatih poročamo ustreznim nosilcem interesov

(uporabnikom) v organizaciji. Taka poročila (Swanson in Holton, 1999) imajo standardizirano obliko (format), standardizirane sekcije in standardizirane načine posredovanja podatkov in so navadno kratka – 2 do 4 strani. Prednosti standardizirane oblike so predvsem:

- ocenjevalci so prisiljeni svoja sporočila oblikovati kratko in jedrnato,
- uporabniki poročil se navadijo dosledno pregledovati podatke, kar pripomore k njihovem razumevanju,
- odločevalci lahko hitro odčitajo bistvena dejstva o uspešnosti in učinkovitosti.

### *Informacijski sistem*

Opisano poročanje je navadno v papirni obliki. Možno pa je tudi po računalniku kot delu informacijskega sistema organizacije oziroma sistema za podporo odločanju, tako da je možen tudi t. i. ad hoc pregled podatkov. Z ad hoc pregledovanjem podatkov mislimo na take poizvedbe in analize, katerih smer in globina sta odvisni od predhodnih korakov.

Pri oblikovanju sistema poročanja je treba odgovoriti predvsem na ta vprašanja:

- *kdo je odgovoren za poročanje,*
- *kakšna naj bo oblika poročanja,*
- *katere informacije poslati komu.*

Za različne vrste uporabnikov so različne informacije različno pomembne:

- ***informacije strankam***  
so informacije, ki strankam omogočajo presojo vsebine, obsega in kakovosti storitve (ter, če je možno, omogočajo izbiro);
- ***informacije menedžmentu***  
so informacije, ki so pomembne za notranji menedžment organizacije in vključujejo osnovo za izvajanje korektivnih ukrepov glede procesov, virov idr.;
- ***nadzorne informacije***  
so informacije za oblikovalce politik za presojanje učinkov in vplivov zagotavljanja storitev, da bi se obravnavale možne spremembe politik in programov.

Poročanje zahteva uspešno sporazumevanje in zadovoljitev informacijskih potreb različnih navedenih ciljnih skupin. Dane informacije morajo biti dobro usmerjene, enostavno pregledljive, natančne, kratke in jedrnate ter oblikovane jasno in odkrito. Pri tem pa lahko koristno uporabimo značilnosti sodobne informacijske tehnologije (s komunikacijami vred) ter značilnosti informacijskih sistemov za podporo odločanju.

Namen informacijskih sistemov za podporo odločanju je:

- omogočiti vodilnim in vodstvenim delavcem, da se posvetijo ključnim pokazateljem uspešnosti organizacije,



- dati vodilnim in vodstvenim delavcem ključne informacije pravočasno, v jasni, jedrnatih in razumljivi obliki,
- zbrati informacije iz različnih delov organizacije (sistema) in jih analizirati,
- odkrivati problemska področja, ki se razlikujejo od načrtovanega ter jih osvetliti z različnih vidikov.

Uporaba tako danih informacij ima povratni vpliv tudi na vodenje in upravljanje. Glavne koristi sistemov za podporo odločanju so predvsem:

- zagotavljanje primerljivih informacij v jasni, jedrnatih in razumljivi obliki,
- izboljšanje odločitev zaradi jedrnatejših informacij (na podlagi določitve ravni informacij in pomembnosti posamezne informacije),
- učinkovito spremljanje izvajanja odločitev in dejavnosti,
- možnosti prepoznavanja in osvetlitve ključnih področij za povečevanje storilnosti in nadzorovanja stroškov,
- zagotavljanje pravočasnosti in verodostojnosti potrebnih informacij,
- izboljšanje sporazumevanja na različnih ravneh v organizaciji.

Bleicher (1992) opredeli štiri razsežnosti informacijskih sistemov za podporo odločanju:

#### 1. Pridobivanje in predelava informacij

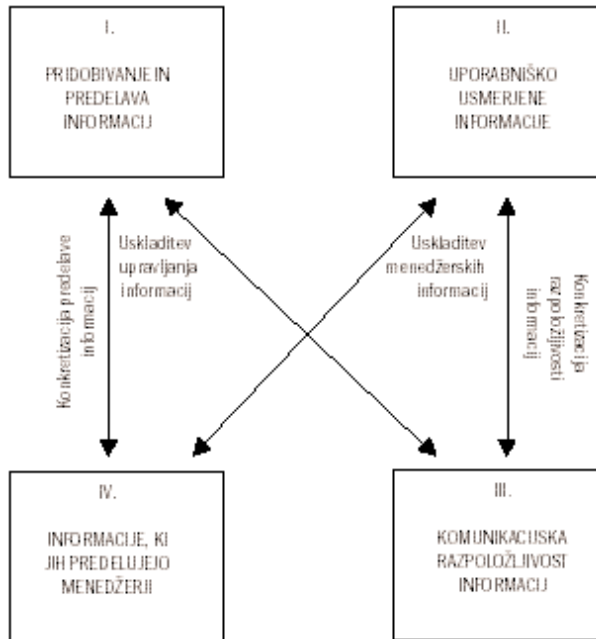
Pri opredelitvi pridobivanja in predelovanja informacij gre za odločanje o načinu zbiranja informacij ter načinu njihovega agregiranja za menedžerje. Ob tem predvsem opredelimo, ali bo postopek pridobivanja informacij popolnoma določen ali pa dostopen tudi za pridobivanje informacij na zahtevo (t. i. ad hoc informacij). Opredelimo tudi, kako in kdaj bo potekala priprava informacij ali bodo poročila pripravljena vnaprej ali pa se bodo sproti pripravljala in izračunavala. Opredelimo tudi mehanizme, ki dajo menedžerju – uporabniku takega sistema možnost, da sam opredeli obliko poročila.

#### 2. Uporabniško usmerjene informacije

Menedžerji praviloma ne dosega vseh informacij o organizaciji. Informacije so dosegljive predvsem v zgoščeni obliki, podrobne informacije pa do določene stopnje podrobnosti. Glede na konkretne potrebe menedžerjev<sup>76</sup> opredelimo združevanje informacij v skupine informacij in raven njihove razpoložljivosti. Postopke združevanja je treba povezati z obstoječim informacijskim sistemom organizacije.

---

<sup>76</sup> Kavčič (1991: 311) opozarja, da mora uporabnik sam opredeliti, katere informacije potrebuje ter kdaj in kako mu jih sporočiti. Tako izhodišče vodi v učinkovitejšo uporabo informacij ter zmanjša verjetnost zbiranja nepomembnih informacij in informacijsko preobremenjenost.

**Slika 11: Razsežnosti informacijskih sistemov za podporo odločanju**

Vir: Bleicher, 1992: Das Konzept Integriertes Management, str. 254.

### 3. Komunikacijska razpoložljivost informacij

Pri zagotavljanju informacij za menedžerje se srečamo z različno razpoložljivostjo podatkov. Podatki in informacije so na različni strojni in programski opremi, na različnih krajih ter v različni obliki. Podatki in informacije so tudi časovno različno razpoložljivi.

### 4. Informacije, ki jih predelujejo menedžerji

Tu gre za vidik časovnega in količinskega prejemanja informacij ter njihovega pregledovanja. Menedžerji nekatere informacije potrebujejo in pregledujejo dnevno, nekatere stalno, druge tedensko ipd.

### *Mnenjske raziskave za pridobivanje informacij od strank*

Za povečevanje uporabnosti mnenjskih raziskav pri zagotavljanju informacij o zadovoljstvu strank skupina avtorjev<sup>77</sup> daje ta priporočila:

- Osredotočanje na nezadovoljstvo, z uporabo vprašanj odprtega tipa in s testiranjem zadovoljstva strank. To pomeni preseganje dejstva, da raziskave strank navadno težijo k pridobivanju zelenih (pozitivnih) odgovorov.

<sup>77</sup> Navedba v Lunde, 1996: 76–79.

- Ugotavljanje zadovoljstva v času; to pokaže spremembe v stopnji zadovoljstva, kar zagotavlja veljavno informacijo tudi takrat, kadar soocene stopnje zadovoljstva pristranske oziroma vplivane.
- Vključevanje posebnih vprašanj o ovirah pri zagotavljanju storitev. Težišče je spet na preusmerjanju s pozitivnih na negativne vidike zagotavljanja storitev.

Na razpolago so številne oblike zajemanja informacij od strank:

- popis določene populacije,
- opazovanje,
- izkušnje uslužbencev, ki so v neposrednem stiku s strankami,<sup>78</sup>
- različni načini zbiranja pritožb strank,
- svetovalna telesa iz vrst uporabnikov,
- predstavnik(i) uporabnikov kot član(i) upravnega odbora,
- ciljne skupine (za opredeljevanje potreb, ocenjevanje sprejemljivosti in dostopnosti storitev, za testiranje izidov različnih analiz),
- nominalne skupine (za pridobivanje idej s tehniko možganske nevihte, za ovrednotenje),
- javne predstavitve,
- sestanki skupnosti, ki živi na določenem območju (mestne, krajevne ipd.).

**Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami**, ki je začela veljati aprila 2001, določa tudi obveznost organov javne uprave za sistematično pridobivanje podatkov o zadovoljstvu strank s kakovostjo njenih storitev.

### *Zunanji pregledi poslovanja (revizije)*

Poročanje o dosežkih lahko uresničimo tudi zunaj organizacije, z zunanjimi pregledi poslovanja – revizij pooblaščenih institucij,<sup>79</sup> ki preverjajo

<sup>78</sup> Lunde (1996) navaja, da je lahko tak način zbiranja informacij zelo pristranski iz več razlogov:

- če stranke lahko izbirajo med izvajalci storitev, imamo opravka večinoma s strankami, ki so se že odločile za to organizacijo in se bodo delavci, ki delajo neposredno s strankami, srečali s takimi, ki so do njihove organizacije pozitivno opredeljene;
- velika je verjetnost selektivnega poročanja delavcev, ki delajo neposredno s strankami, večja je verjetnost, da bodo poročali o pozitivnih postavkah kot o negativnih, kar je v njihovem interesu in ne v interesu strank;
- v večini organizacij obstajajo nepisana pravila o »zaščiti« sodelavcev pred nadrejenimi in pred drugimi.

Ta vir informacij je torej treba uporabljati v kombinaciji z rednimi raziskavami strank, podatki o pritožbah in sistematičnimi opazovanji. Večja uspešnost uporabe tega sredstva je izkazana v organizacijah, v katerih je zadovoljstvo strank povezano z nagrajevanjem zaposlenih.

<sup>79</sup> Velika Britanija: The United Kingdom Schools and Prisons Inspectorates; Nova Zelandija: The New Zealand Education Review Office.

in potrjujejo informacije o delovanju organizacij (Shand in Arnberg, 1996). Potrjevanje informacij o delovanju organizacij je predvsem pomembno tam, kjer imajo organizacije pri zagotavljanju storitev dejanski monopol pri izvajanju storitev in tudi nad tem, kako merijo svoje delovanje in svoje dosežke.<sup>80</sup> V nekaterih državah so revizije informacij o delovanju, ki jih opravijo neodvisne institucije, celo obvezne.<sup>81</sup> Primerjanje delovanja in dosežkov organizacij, ki zagotavljajo storitve, glede na delovanje v preteklosti in z drugimi organizacijami, je lahko pomemben vir pritiska po izboljševanju delovanja in delovnih rezultatov.

### INFORMACIJSKI SISTEM SPREMLJANJA USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI

Namen spremljanja delovne izvedbe je dvigniti zavedanje ljudi, razširiti nov pogled na delovanje, stroške, kakovost in pomembnost zagotovljenih storitev kot tudi dati organizacijam in zaposlenim sposobnost, da se ovrednotijo sami. Glede na tako izhodišče lahko cilj strukturiranega pristopa k spremljanju delovne izvedbe na vseh ravneh sistema državne uprave dosežemo z omogočanjem vsake ravni, da generira informacije, ki jih potrebuje za vsakodnevno odločanje in izvajanje lastnih pregledov, ki bodo vplivali na kakovost vsakodnevnega dela. To pa uresničujemo z ustreznim informacijskim sistemom (IS) spremljanja uspešnosti in učinkovitosti.

Thoenig (1999) vidi pri tem pomembno vlogo oblikovalcev politik na centralni ravni in organizacijske enote, ki vodijo reformo javnega menedžmenta. Njihova odgovornost je po Thoenigu dvojna:

- Zagotavljanje pristojnosti osnovnim organizacijskim enotam z vertikalnim poročanjem, kot tudi med resorji s horizontalno komunikacijo. Center mora spremljati celovito sliko delovanja (delovne izvedbe) državne uprave.
- Organizacijam morajo pomagati pri pobudah in jim dati večjo prepoznavnost, ter celo zagotavljati spodbude in podporo (npr.: z usposabljanjem, poskusnimi projekti ipd.). To pa pomeni, da mora center imeti po eni strani na razpolago potrebno strokovno znanje, po drugi strani pa mora poskrbeti za pravo ravnotežje med poenotenjem in raznolikostjo ter kombinirati zmes različnih pristopov, ki ustrezajo potrebam določenega okolja.

<sup>80</sup> Zunanji pregledi poslovanja pomenijo za organizacijo določeno obliko pritiska proti izboljševanju delovanja kot tudi lastnih nadzornih mehanizmov.

<sup>81</sup> Finska, Švedska, Nova Zelandija, organizacije lokalne oblasti v Veliki Britaniji.

## Prikaz modela IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti

Pri oblikovanju modela informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave so nas vodila predvsem ta izhodišča (Žurga, 2000):

- informacijski sistem spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave mora podpirati model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave ter zagotavljati vse pomembne podatke kot tudi pretočnost verodostojnih informacij,
- opredeliti je treba tako najnižjo raven podatkov v modelu, po kateri potekata zajemanje podatkov in poročanje, ki sta osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti posamezne organizacije državne uprave ter je ustrezna podlaga za sprejemanje odločitev,
- opredeliti podatkovne kategorije, ki so merilo agregiranja podatkov v poročila, horizontalno in vertikalno,
- model informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti mora biti sposoben za uporabo na ravni posamezne organizacije državne uprave ter na ravni državne uprave kot celote ter s tem omogočiti spremljanje uspešnosti in učinkovitosti državne uprave kot celote.

Model spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave je prikazan na sliki 12. Prikazan model lahko razložimo z vidika posamezne organizacije državne uprave in tudi z vidika državne uprave kot celote. Pomen posameznih kategorij modela je:

### *Regulativa*

Kategorija označuje celotno zakonsko ureditev sistema državne uprave, ki se nanaša na njeno organiziranost, področja delovanja in izvajanja njenih procesov ter sistem različnih načel, pravil in podobno. V to kategorijo se uvrščajo tudi različni državni programi in strategije razvoja posameznih področij, ki vplivajo na opredeljevanje mandata posamezne organizacije državne uprave.

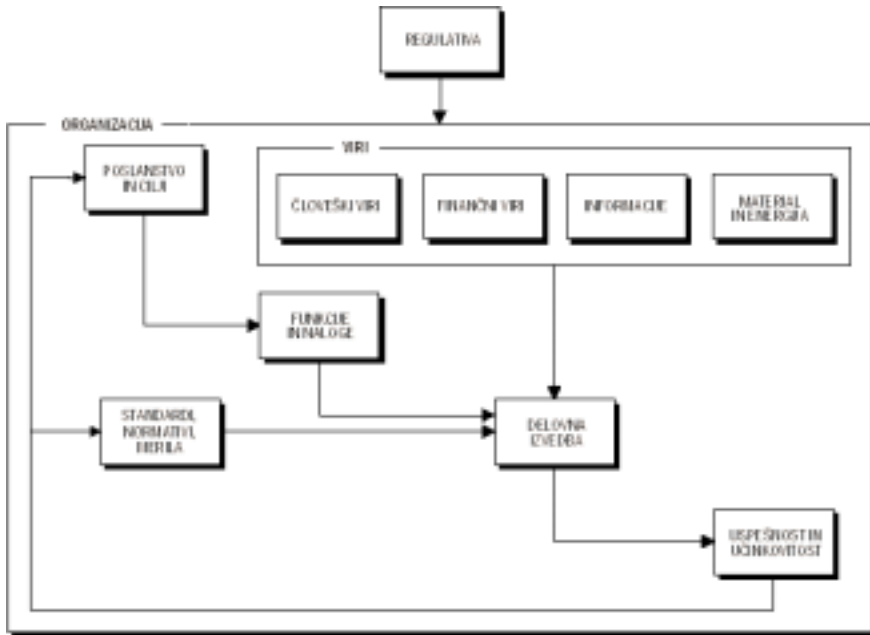
### *Organizacija*

Posamezna organizacija državne uprave: vladna služba, ministrstvo, organ v sestavi, upravna enota, druga enota teritorialne organiziranosti ministrstva oziroma organa v sestavi. Izhajajoč iz systemskega vidika lahko ta kategorija torej označuje državno upravo kot celoto in posamezno notranjo organizacijsko enoto v organizaciji, do ravni posameznega delovnega mesta v organizacijski enoti organizacije.

### *Poslanstvo in cilji*

Kategorija označuje poslanstvo in dolgoročne in kratkoročne cilje posamezne organizacije na kateri koli ravni.

**Slika 12: Slika modela Informacijski sistem spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave**



### *Funkcije in naloge*

Kategorija zajema funkcije kot osnovno področje nalog, ki jih izvaja posamezna organizacija državne uprave. Posamezna funkcija lahko obsega družine oziroma kategorije nalog, potrebnih za izvajanje posamezne funkcije, ki jih lahko drobimo še naprej, do ravni posameznega opravila. Posebej lahko opredelimo vrsto naloge (strokovnotehnična naloga, odločanje v zahtevnem upravnem postopku, enostavni upravni postopek, upravni postopek denacionalizacije ...). Posamezna naloga, ki se izvaja v organizaciji državne uprave, v procesnem smislu sestoji iz posameznih opravil; posamezna opravila pri izvajanju ene naloge pa lahko opravljajo različni delavci (izvajalci). Naloge so lahko stalne naloge ali pa projekti.

### *Viri: človeški, finančni, informacije, material in energija*

#### *Človeški viri*

Zaposleni v sistemu državne uprave in tudi osebe (fizične in pravne), ki niso zaposlene v državni upravi, pa so možni izvajalci posameznih dejavnosti (npr.: zunanji sodelujoči pri projektu). Ta kategorija vključuje tudi opredelitev vrste delavca: funkcionar, uslužbenec (višji upravni delavec

(VUD), upravni delavec (UD), strokovnotehnični delavec (STD), delovno skupino, projektno skupino.

#### *Finančni viri*

Finančni viri, potrebni za izvajanje dejavnosti.

#### *Informacije*

Informacije, potrebne za izvajanje dejavnosti.

#### *Material in energija*

Material in energija, potrebna za izvajanje dejavnosti.

#### *Standardi, normativi in merila*

Glede na različne funkcije, ki jih državna uprava opravlja, obstajajo za različna področja delovanja različni normativi in/ali standardi oziroma jih je treba oblikovati. Pomenijo vodilo, pravila delovanja na določenem področju. Opredeljujejo pogoje in potrebne količine posameznih virov za izvajanje dejavnosti; imajo funkcijo načrtovanja (ugotavljanja potrebnih virov za delovanje), nadziranja (primerjanja med dejanskimi uresničeni in standardiziranimi vrednostmi) in sporazumevanja.

#### *Delovna izvedba*

Dejavnost posameznega delavca; s tem lahko načrtujemo in ugotavljamo tudi delovno izvedbo delovnih skupin, projektnih skupin ali posameznih vrst delavcev.

#### *Uspešnost in učinkovitost*

Kategorija, ki je posledica predhodno navedenih kategorij in je izražena s kazalniki delovne izvedbe glede na dejansko delovno izvedbo, postavljene delovne cilje ter uporabljene standarde, normative in merila. Glede na ugotovljeno uspešnost in učinkovitost lahko izvajamo upravljalvske ukrepe na standarde, normative in merila (jih ažuriramo) ter na cilje organizacije.

### **Transakcijski in menedžerski del IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave**

Za uspešno uresničitev informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave je treba vzpostaviti evidentiranje delovanja delavcev in organizacij državne uprave (transakcijski del informacijskega sistema) in tudi ustrezen sistem poročanja menedžerjem na različnih ravneh organizacije ter zunaj organizacije (menedžerski del informacijskega sistema). Smiselno je ob tem izkoristiti možnosti sodobne informacijske tehnologije ter zasnovati računalniško podprt informa-

cijski sistem spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave, ki bo združeval informacijske sisteme posamezne organizacije državne uprave ter na podlagi komunikacijskih možnosti omogočil horizontalno in vertikalno pretočnost podatkov in informacij.

### **Transakcijski del IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave**

Pri uresničevanju informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave gre za obvladovanje velikega obsega podatkov, kar zahteva ustrezne informacijske rešitve v posamezni organizaciji državne uprave in tudi ustrezno organiziranje informacijskih tokov za napajanje t. i. menedžerskega dela informacijskega sistema. Pri tem ni pogoj, da so posamezne informacijske rešitve v organizacijah državne uprave enake, pač pa je nujno, da je v njih korektno realiziran podatkovni model informacijskega sistema ter da sta z njim zagotovljeni evidentiranje podatkov na ravni posameznega poslovnega dogodka ter spremljanje delovne izvedbe na ravni posameznega izvajalca.

Ob tem je smiselno izhajati iz teh skupnih izhodišč:

- evidentiranje posameznega poslovnega dogodka ali spremembe stanja tam, kjer nastane (neposredno),
- uporaba enotnih šifrantov,
- delitev skupnih podatkovnih registrov.

### **Menedžerski del IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave**

Menedžerski del informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave vidimo na več ravneh:

- v posamezni organizaciji državne uprave;
- na ravni posamezne teritorialno organizirane organizacije ali organizacijske enote ter na ravni organizacije, ki ima teritorialne enote, ali pa se del nalog iz njene pristojnosti izvaja v upravnih enotah, kot celote;
- na ravni istovrstnih organizacij državne uprave, kar omogoča določeno primerljivost med njimi (npr: raven vseh ministrstev, vseh upravnih enot, vseh vladnih služb);
- na ravni državne uprave kot celote;

za vsako opazovano raven:

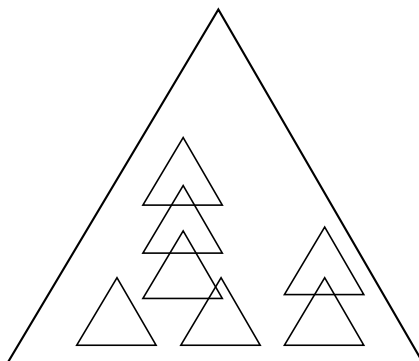
- raven kot celota,
- raven posameznega organizacijskega dela (organizacije, notranje organizacijske enote, teritorialne organizacijske enote, upravne enote),



- raven posameznega vsebinskega področja (in morebitne njegove podrobnejše razdelitve)
- do posameznega izvajalca, naloge in/ali zadeve.

Stopnja podrobnosti informacij od vrha posamezne ravni navzdol narašča, kar pomeni, da v izhodišču najvišji uporabnik posamezne ravni razpolaga z agregiranimi, sumarnimi poročili, nižji od njega pa z vedno podrobnejšimi informacijami in podatki. Velja tudi načelo: uporabnik informacij na določeni ravni je avtoriziran za pregledovanje informacij na svoji in na nižjih ravneh, možnosti vpogleda v informacije višjih ravni pa ima le na podlagi posebej določenih pooblastil. Na naslednji sliki so ponazorjene ravni uporabe menedžerskih informacij informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave v celotnem sistemu državne uprave, pri čemer si pomagamo s sistemskim pristopom k zadovoljevanju informacijskih potreb menedžerjev in odločevalcev na različnih ravneh. Če si informacijski sistem določene organizacije ponazorimo s trikotnikom, ki asociira tudi na obseg in zgoščenost informacij glede na mesto menedžerja v organizaciji, lahko za celoten informacijski sistem spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave, ki ga spet ponazorimo s trikotnikom, ugotovimo, da sestoji iz celovitega nabora manjših trikotnikov. Presečišča med njimi so območje kumuniciranja podatkov v vertikalni smeri.

**Slika 13: Ravni menedžerskega dela informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave**



Tako izhodišče menedžerskega dela informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave pa zahteva ustrezno organiziranost informacijskih tokov, opredeljene zahteve za (samodejno) dajanje podatkov oziroma napajanje potrebnih podatkovnih baz, sistem opredelitve in dodelitve pooblastil za pregledovanje podatkov in informacij ter

opredelitev odgovornosti za ukrepanje na podlagi podatkov in informacij, do katerih ima posamezni uporabnik možnost dostopa.

Pregledovanje informacij v menedžerskem delu informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave temelji na dveh načinih:

- s standardiziranimi poročili, ki so posameznemu uporabniku na razpolago na njegovem delovnem mestu (z osebnim računalnikom ali delovno postajo) ter
- z oblikovanjem lastnih pregledov<sup>82</sup> in analiziranjem posameznega področja do želene ravni podrobnosti.

Ne glede na način pa je možno posamezno poročilo, ki ga uporabnik doseže na računalniškem zaslonu, izpisati tudi na papir ter tako določene preseke stanja dokumentirati tudi v klasični obliki oziroma poročilo uporabiti npr. na sestankih, na katerih ni možnosti za neposredni vpogled v informacijski sistem ipd.

Model Informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave – menedžerski del, podpira koncepte menedžerskih oziroma direktorskih informacijskih sistemov, sistemov za podporo odločanju ter tudi sistemov poslovne inteligence, ob čemer je treba izkoristiti možnosti, ki jih ponuja t. i. neposredno analitično obdelovanje informacij.<sup>83</sup>

Možni uporabniki takih informacij so vodilni delavci in ljudje, ki vodijo organizacije, posamezna področja, projekte ipd. ter poslovni analitiki in drugi strokovni delavci, ki podatke o uresničenih poslovnih dogodkih obdelujejo, analizirajo, pripravljajo različna poročila, napovedi ali pa oblikujejo scenarije bodočih poslovnih dogodkov in njihovega odvijanja (Kralj in Žurga, 1996). Različne skupine uporabnikov, ki te informacije potrebujejo, lahko potrebujejo različne informacije na različne načine v različne namene. Podatki so lahko shranjeni v različnih podatkovnih bazah, na različni strojni opremi, obdelujejo se lahko z različnimi programskimi orodji in rešitvami ter prikazujejo na različne načine. Pri oblikovanju informacij se zahteva dostop do različnih računalniških in programskih okolij in tudi možnost povezovanj različnih informacijskih otokov.

Da bodo uporabniki informacij za odločanje lahko uporabljali sodobne informacijske tehnologije za dostop, prikazovanje, analiziranje ter vračanje informacij o odločitvah (možnih in izvedenih) in z njeno pomočjo

<sup>82</sup> T. i. 'ad hoc' poročila, katerih oblikovanje je odvisno od izidov predhodnih korakov ter interesa posameznega uporabnika sistema.

<sup>83</sup> OLAP – On-Line Analytical Processing. Pomeni organizacijo podatkov v poslovnem sistemu tako, da sta najrazličnejšim uporabnikom za podporo njihovem delu v vsakem trenutku mogoča dostop do ustreznih informacij in tudi njihova analiza.

spremljali izvajanje in izide odločitev, mora biti uporaba informacijskega sistema organizacije enostavna, vizualna in intuitivna, omogočati mora oblikovanje informacij oziroma poročil po različnih ad hoc merilih in takojšnjo analizo poslovnih dogodkov. S tako organizacijo pretoka informacij v poslovnem sistemu ne omogočimo samo shranjevanja in obdelovanja podatkov v ustreznih podsistemih in oblikovanja informacij na ravni celotnega poslovnega sistema, temveč tudi akumuliranje vedenja o poslovnem sistemu, pravil, postopkov, znanja posameznikov ipd. Gre torej za organizacijo podatkov v poslovnem sistemu na način, da je v vsakem trenutku mogoč dostop do ustreznih informacij in tudi njihova analiza najrazličnejšim uporabnikom za podporo njihovem delu.

### **Integracija modela IS spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave z modelom izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave**

Model informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti je zasnovan tako, da podpira model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave: spremljanje pomembnih podatkov za obvladovanje obsega in funkcij državne uprave, obvladovanje finančnih sredstev in vpeljevanje pokazateljev ekonomske uspešnosti in učinkovitosti ter za vključevanje korektivnih in preventivnih ukrepov pri delovanju posamezne organizacije državne uprave v smeri nadaljnjega razvoja posamezne organizacije državne uprave in s tem celotne državne uprave.

Model informacijskega sistema spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave omogoča:

- spremljanje uspešnosti in učinkovitosti ob pogoju, da so opredeljeni cilji natančni in merljivi,
- primerljivost na vseh ravneh: med delavci, med organizacijskimi enotami, med organizacijami,
- preglednost delovanja,
- izpopolnjevanje normativov in standardov,
- upravljanje s človeškimi viri in njihovo mobilnost v državni upravi,
- integracijo finančnega menedžmenta in menedžmenta delovne izvedbe, saj zagotavlja podatke o delovanju posameznih organizacij, področij, zaposlenih idr. za oblikovanje proračuna, sprejemanje odločitev v zvezi s proračunom, spremljanje porabe proračunskih sredstev, obveščanje različnih zainteresiranih udeležencev (vlada, parlament idr.), zaposlenih ter širše javnosti, vpeljevanje novih pokazateljev delovanja in ekonomskih pokazateljev ipd.,
- integracijo strateškega in izvedbenega menedžmenta ter tudi projektnega menedžmenta, saj lahko delovno izvedbo na ravni posamezne organizacijske enote, organizacije, vrste organizacij ter državne uprave kot celote načrtujemo in spremljamo na ravni posameznika, različnih

oblik sodelovanja posameznikov (projekt, delovna skupina ...) ter s tem ugotavljamo uresničevanje strateških ciljev različnih organizacijskih ravni,

- idr.

Spremljanje delovanja je prvi pogoj vsakega vrednotenja in bistvena prvina uvedbe sprememb v delovanje vsakega sistema, tudi državne uprave.

## NADALJNJE USMERITVE

Razvoj javnega menedžmenta in reforme na področju državnih uprav prav gotovo niso končani. Razvoj na različnih področjih, ki še poteka, bo ponudil priložnosti za nove, do zdaj še nepreizkušene kombinacije možnosti. Nanaša se na:

- razširjenost in uporabo informacijske tehnologije,
- dvigovanje pričakovanj, ki se nanašajo na obseg in kakovost javnih storitev,
- drugačna pravila za javne uslužbence, drugačne oblike najemanja javnih uslužbencev, kot so: zaposlovanje za določen čas, zaposlovanje za del delovnega časa idr.,
- nadaljnje vpeljevanje tržnih mehanizmov in tekmovanje za zagotavljanje javnih storitev,
- prevzemanje prakse, ki omogoča dejansko merjenje delovne izvedbe (delovanja) idr.

Vse te spremembe so hkrati neodvisne in hkrati medsebojno povezane. Schick (1999) predvideva, da bo vladni sektor prihodnosti organiziran zelo drugače, kot je danes. Futuristični javni sektor bi lahko deloval od doma ali pa iz komunikacijskih središč, lahko bo sestavljen iz delavcev, ki jih bodo najemala zasebna podjetja po pogodbi z vlado; državljani bodo imeli široke možnosti pri izbiri javnih storitev, vladni oddelki bodo opravljali le osrednje funkcije oblikovanja politik, vlade bodo sprejemale variabilni proračun, v katerem bo obseg virov povezan z obsegom dosežkov in drugih meril delovne izvedbe. Srednjeročno in dolgoročno bo vladna usmeritev tesno sledila usmeritvam organizacij zasebnega sektorja. Če bo virtualna organizacija postala model poslovnih organizacij v zasebnem sektorju, potem bo prav gotovo z določenim odlogom tudi model vladne organiziranosti. Z drugimi besedami: če bi lahko predvideli razvoj zasebnega sektorja, potem bi lahko napovedali tudi, kako se bo spremenil javni sektor.

Thoenig (1999) govori o učecih se državnih upravah in pravi, da postajajo glavni izziv sodobnih upravnih sistemov.



## LITERATURA IN VIRI

- Bangemann, Martin.** 1997a. A New World Order for Global Communications. Ženeva: ITU.
- Bangemann, Martin.** 1997b. Europe and the Information Society: The Policy Response to Globalisation and Convergence.
- Banovec, Tomaž.** 1999. Javna uprava, informatika in vprašanja sinteznih dejavnosti v delu vlade. Ljubljana: Uporabna informatika. Št. 1. Str. 51–56.
- Banovec, Tomaž.** 1998. Država in javna uprava, definicije na osnovi nove sektorizacije poslovnih subjektov in informatika ter njena evropeizacija (evidence in statistike). V: Zbornik referatov Indo '98. Ljubljana: Center vlade za informatiko. Str. 45–57.
- Bavec, Cene.** 1999. Uvodno predavanje na posvetu INDO '99: Informatika v ministrstvih, vladnih službah, državnem zboru, sodstvu, upravnih enotah, lokalni samoupravi in javnih službah.
- Berry, F.S.; Wechsler, B.** 1995. State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey. Public Administration Survey. Zvezek 55. Št. 2. Str. 159–169.
- Bleicher, Knut.** 1992. Das Konzept Integriertes Management. Frankfurt: Campus Verlag.
- Blondel, Jean.** 1995. Comparative Government: An Introduction. Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Bošković, Desimir.** 1999. Model formiranja organizacije za 21. stoletje. Kranj: Organizacija. Št. 5. Str. 278–282.
- Brosnahan, Jo.** 1999. Public Sector Reform Requires Leadership. V: Government of the Future: Getting from Here to There. Pariz: OECD, PUMA.
- Bryson, John M.; Alston, Farnum K.** 1996. Creating and Implementing Your Strategic Plan. A Workbook for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Byars, Lloyd L.** 1987. Strategic Management – Planning and Implementation, Concepts and Cases. New York: Harper&Row Publishers Inc.
- Carneiro, Roberto.** 1999. A Changing Canon of Government: From Custody to Service. V: Government of the Future: Getting from Here to There. Pariz: OECD, PUMA.
- Carter, Neil.** 1994. Performance Indicators: 'Back-seat driving' or 'Hand-off control'. V D. McKevitt in A. Lawton (ur.). Public Sector Management: Theory, Critique & Practice. Str. 208–219.
- Cats-Baril, William.** 1994. Business Process Reengineering: The Role of Information Technology. Kranj: Center Brdo. Gradivo za seminar.

- Cetinski, Andrej.** 1999. Elektronsko poslovanje v bančništvu. Kranj: Organizacija. Št. 3. Str. 149–152.
- Corte-Real, Isabel.** 1996. Current and Future Developments in Quality Initiatives in the Portuguese Public Administration. V: Shand, David (ur.). Responsive Government, Service Quality Initiatives. Pariz: OECD. Str. 39–47.
- Cullis, J.; Jones, Philip.** 1992. Public Finance and Public Choice. Maidenhead: McGraw-Hill International.
- CVI.** 2001. Predstavitvena brošura.
- Deyhle, Albrecht.** 1997. Kontroling in kontroler v praksi. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Drucker, Peter F.** 1990. Managing the Non-profit Organization: Principles and Practices. New York: HarperCollins Publishers.
- Drucker, Peter F.** 1989. The New Realities. New York: Harper Collins Publishers.
- Drugo medresorsko posvetovanje o preobrazbi slovenske javne uprave v luči približevanja Evropski uniji.** 1997. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve in Evropska komisija. Zbornik.
- Earl, Michael J.** 1989. Management Strategies for Information Technology. Cambridge: Prentice Hall International, University Press.
- Ferfila, Bogomil.** 1994a. K preučevanju ekonomske in politične dejavnosti vladnega sektorja. Ljubljana: Javna uprava. Št. 2. Str. 193–196.
- Ferfila, Bogomil.** 1994b. Vloga in pomen vladnega sektorja v gospodarstvu. Ljubljana: Javna uprava. Št. 4. Str. 463–481.
- Ferlie, Ewan; Ashburner, Lynn; Fitzgerald, Louise; Pettigrew, Andrew.** 1996. The New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press.
- Florjančič, Jože; Vukovič, Goran.** 1998. Kadrovska funkcija – management. Kranj: Moderna organizacija.
- Gilliland, Stephen W.; Langdon, Jay C.** 1998. Creating Performance Management Systems that Promote Perception of Fairness. V: Smither, James W. (ur.). Performance Appraisal: State of the Art in Practice. Str. 209–243.
- Grad, Franci.** 1997. Državna ureditev. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve (Upravna akademija). Študijsko gradivo.
- Grad, Franc.** 1994a. Vlada. V: Kristan Ivan; Ribičič, Ciril; Grad, Franc; Kaučič, Igor: Državna ureditev Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS. Str. 159–172.
- Grad, Franc.** 1994b. Uprava. V: Kristan Ivan; Ribičič, Ciril; Grad, Franc; Kaučič, Igor: Državna ureditev Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS. Str. 173–176.
- Graddick, Mirian M.; Lane, Pamela.** 1998. Evaluating Executive Performance. V: Smither, James W. (ur.). Performance Appraisal: State of the Art in Practice. Str. 370–403.
- Green, Malcolm.** 1995. Managing Performance in the Next Century. Hong Kong: Referat na konferenci *Serving the Community*.



- Gričar**, Jože. 1999. Izboljšanje konkurenčnosti z elektronskim poslovanjem: Kaj storiti danes, da bo šlo jutri hitreje? (Uvodnik). Kranj: Organizacija. Št. 3. Str. 116–118.
- Gričar**, Jože. 1994. Management informacij in informacijska tehnologija. V: Možina et al. Management. Radovljica: Didakta. Str. 706–741.
- Groznik**, Aleš; **Kovačič**, Andrej. 1999. Slovenska pot v informacijsko družbo. Ljubljana: Uporabna informatika. Št. 1. Str. 5–8.
- Gualtieri**, Roberto. 1998. Impact of the emerging information society on the policy development process and democratic quality. Pariz: OECD, PUMA.
- Guidelines for Public Sector: Local and Central Government**. 1995. Bruselj: European Foundation for Quality Management.
- Gulič**, Andrej; **Praper**, Sergeja. 1998. Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije: značilnosti dosedanjih in možni scenariji prihodnjih sprememb. V: Bugarič, Bojan et al. Zbornik Regionalizem v Sloveniji. Str. 51–94.
- Györkös**, Jozsef. 1998. Izobraževanje informatikov: uspehi, pasti, priložnosti. Ljubljana: Uporabna informatika. Št. 3. Str. 20–24.
- Hopwood**, Anthony. 1994. Accounting and the Pursuit of Efficiency. V D. McKeivitt in A. Lawton (ur.). Public Sector Management: Theory, Critique & Practice. Str. 145–159.
- Huijgevoort**, J.A.A. van; **Pekdemir**, U. 1996. Advanced Financial Analysis and Audit. Ljubljana: Gradivo za seminar Master projekta.
- Jaklič**, Jurij; **Indihar Štemberger**, Mojca; **Damij**, Talib; **Grad**, Janez; **Gradišar**, Miro; **Kovačič**, Andrej; **Resinovič**, Gortan; **Turk**, Tomaž. 1999. Stanje poslovne informatike v slovenskih podjetjih: izhodišča in prvi rezultati raziskave. Ljubljana: Uporabna informatika. Št. 1. Str. 44–50.
- Kajzer**, Štefan; **Marn**, Ferdinand. 1981. Procesno pojmovanje poslovnih sistemov. Maribor: Naše gospodarstvo. Št. 6. Str. 477–486.
- Kanter**, Rosabeth Moss; **Summers**, David V. 1994. Doing Well while Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multipleconsistency Approach. V D. McKeivitt in A. Lawton (ur.). Public Sector Management: Theory, Critique & Practice. Str. 220–236.
- Kavčič**, Bogdan. 1994. Organizacijska kultura. V: Možina et al. Management. Radovljica: Didakta. Str. 174–211.
- Kavčič**, Bogdan. 1991. Sodobna teorija organizacije. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Kinlaw**, Dennis C. 1989. Coaching for Commitment: Managerial Strategies for Obtaining Superior Performance. San Diego, California: Pfeiffer&Company.
- Koehler**, Jerry W.; **Pankowski**, Joseph M. 1997. Transformational Leadership in Government. ZDA (FL): St. Lucies Press.
- Kralj**, Jasna; **Žurga**, Gordana. 1996. Novi koncepti informacijske podpore pri analiziranju poslovnih podatkov. Kranj: Organizacija. Št. 3. Str. 147–151.

- Lane**, Jan-Erik. 1995. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE Publications.
- Lang**, Rainhart. *Vodenje v tranziciji – tranzicijsko vodenje?* 1998. Kranj: Organizacija. Št. 9. Str. 503–511.
- Lepsinger**, Richard; **Lucia**, Anntoinette D. 1997. *The Art and Science of 360° Feedback*. San Francisco, California: Jossey-Bass Pfeiffer.
- Lesjak**, Dušan. 1990. *Uporaba informacijske tehnologije za doseganje konkurenčne prednosti poslovnega sistema*. Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta. Doktorsko delo.
- Lunde**, Tormod. 1996. *Client Consultation and Participation: Consumers and Public Services*. V: Shand, David (ur.). *Responsive Government, Service Quality Initiatives*. Pariz: OECD. Str. 71–83.
- Mayer**, Janez. 1994. *Vizija ustvarjalnega podjetja*. Ljubljana: Dedalus – Založba Iskra.
- McCubbrey**, Donald J. 1998. *Elektronsko poslovanje – kaj je staro in kaj je novega*. Kranj: Organizacija. Št. 3. Str. 172–175.
- Možina** et al. 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.
- Mumford**, Alan. 1990. *Developing Top Managers*. Gower Publishing Company.
- Neely**, Andy. 1997. *Performance Measurement*. V: Cooper, Cary L., Argyris, Chris (ur.). *The Blackwell Encyclopedia of Management*. Volume X – Slack, Nigel (ur.). *Operations Management* Blackwell Publishers. Str. 134–137.
- O'Connell**, John. 1997. *Performance Evaluation*. V: Cooper, Cary L., Argyris, Chris (ur.). *The Blackwell Encyclopedia of Management*. Volume VII – O'Connell, John (ur.). *International Management*. Blackwell Publishers. Str. 228.
- OECD**. 1999. *Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management*. V: *Government of the Future: Getting from Here to There*. Pariz: OECD, PUMA.
- OECD**. 1997. *Promoting Performance and Professionalism in the Public Service*. Pariz: OECD. Sigma Papers. Št. 21.
- OECD**. 1996a. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Pariz: OECD.
- OECD**. 1996c. *Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*. *Public Management Occasional Papers*. Št. 13. Pariz: OECD, PUMA.
- Osborne**, David; **Gaebler**, Ted. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Piganiol**, Raymond. 1998. *Reforma in vodenje javne uprave*. Ljubljana: Javna uprava. Št. 3. Str. 489–510.
- Pojmovnik kakovosti procesa programske opreme**. 1996. Ljubljana: *Uporabna informatika*. Št. 2. Str. 28–41.

- Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev.** 1998. Poročevalc DZ. Št. 26/1998.
- Prvo medresorsko posvetovanje o preobrazbi slovenske javne uprave v luči približevanja Evropski uniji.** 1996. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve in Evropska komisija. Zbornik.
- Pučko, Danijel.** 1991. Strateško poslovanje in planiranje v podjetju. Radovljica: Didakta.
- Pusić, Eugen.** 1995. Modernizacija uprave – obrati i trajanja. V: Pusić, Eugen et al.: Upravna znanost: izbor radova. Zagreb: Naklada »Naprijed«. Str. 10–102.
- Reilly, Richard R.; McGourty, Jack.** 1998. Performance Appraisal in Team Settings. V: Smither, James W. (ur.). Performance Appraisal: State of the Art in Practice. Str. 244–277.
- Reinermann, Heinrich.** 1995. The Next Decade: Challenges and Perspectives for Information Systems in Public Administration. Ljubljana: Uporabna informatika. Št. 1. Str. 8–11.
- Reinermann, Heinrich.** 1991. Information and Public Management. V: Kooiman, Jan, Eliassen, Kjell A. (ur.): Managing Public Organisations: Lessons from Contemporary European Experience. Sage Publications. Str. 173–188.
- Ridley, F. F.** 1996. Politična nevtralnost in javne službe. Ljubljana: Javna uprava. Št. 1. Str. 24–32.
- Ring, P.M.; Perry, J.L.** 1985. Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. Academy of Management Review. Št. 10. Str. 276–286.
- Rus, Veljko.** 1994. Management v neprofitnih organizacijah. V: Možina et al. Management. Radovljica: Didakta. Str. 938–973.
- Schein, Edgar H.** 1992. Organizational Culture and Leadership. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers.
- Schick, Allen.** 1999. Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management. V: Government of the Future: Getting from Here to There. Pariz: OECD, PUMA.
- Setnikar Cankar, Stanka.** 1998. Informatizacija je potreben, toda ne zadošten pogoj za celovito reformo javne uprave. Ljubljana: Uporabna informatika. Št. 3. Str. 7–13.
- Shand, David; Arnberg, Morten.** 1996. Background Paper. V: Shand, David (ur.). Responsive Government, Service Quality Initiatives. Pariz: OECD.
- Smither, James W. (ur.).** 1998. Performance Appraisal: State of the Art in Practice. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers.
- Strateški plan razvoja skupnega dela informacijskih sistemov državne uprave.** 1997. Ljubljana: Center vlade za informatiko. Zaključno gradivo 1.0.
- Swanson, Richard A.; Holton III., Elwood F.** 1999. Results: how to access performance, learning and perceptions in organizations. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

- Thoenig, Jean-Claude.** 1999. Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms. V: Government of the Future: Getting from Here to There. Pariz: OECD, PUMA.
- Trpin, Gorazd.** 1995. Zakon o upravi. Ljubljana: Javna uprava. Št. 1.
- Trstenjak, Verica.** 1997. Državna uprava. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve (Upravna akademija). Študijsko gradivo.
- Turk, Ivan.** 1997. Podatki in informacije v poslovnem sistemu. Kranj: Moderna organizacija.
- Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami.** Uradni list Republike Slovenije, št. 22/2001.
- Ustava Republike Slovenije.** Uradni list Republike Slovenije, št. 33/1991, 42/1997 (ustavni zakon), 66/2000 (ustavni zakon).
- Vogel, Doug.** 1999. Ključne zadeve pri mednarodnem elektronskem poslovanju. Bela knjiga. Kranj: Organizacija. Št. 3. Str. 163–169.
- Zakon o javnih financah.** Uradni list Republike Slovenije, št. 79/1999, 124/2000 (dopolnitev).
- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev.** Uradni list Republike Slovenije, št. 71/1994, 47/1997 (spremembe in dopolnitve), 60/1999 (spremembe in dopolnitve), 119/2000 (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o Vladi Republike Slovenije – uskladitev določil zakona v šestih mesecih od dne, ko prisežejo ministri), 30/2001 (Zakon o telekomunikacijah – razveljavitev tretje alineje 11. točke 2. člena ter četrtega odstavka 13. člena z dnem začetka delovanja agencije po zakonu o telekomunikacijah), 30/2001 (spremembe in dopolnitve).
- Zakon o splošnem upravnem postopku.** Uradni list Republike Slovenije, št. 80/1999, 70/2000 (sprememba).
- Zakon o upravi.** Uradni list Republike Slovenije, št. 67/1994, 20/1995 (odločba ustavnega sodišča – razveljavitev prvega odstavka 101. člena), 29/1995 (Zakon o prevzemu državnih funkcij – razveljavitev drugega odstavka 101. člena), 80/1999 (Zakon o splošnem upravnem postopku – razveljavitev 67.–82. člena).
- Zakon o vladi Republike Slovenije.** Uradni list Republike Slovenije, št. 4/1993, 71/1994 (razveljavitev določbe 11. alineje 32. člena in določb 34.–37. člena), 23/1996 (spremembe in dopolnitve), 47/1997 (spremembe), 23/1999 (razveljavitev 30. člena), 119/2000 (spremembe in dopolnitve), 30/2001 (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev – nadomestilo besede »zdravstvo« z besedo »zdravje« v celotnem besedilu zakona).
- Zwass, Vladimir.** 1998. Structure and Macro-Level Impacts of Electronic Commerce: from Technological Infrastructure to Electronic Marketplaces. V: Kendall, Kenneth E.: Emerging Information Technologies. CA: Sage Publications.
- Žurga, Gordana.** 2000. Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Doktorska disertacija.

- Žurga**, Gordana. 1997a. Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. Zbornik 16. posvetovanja organizatorjev dela: Quo vadis management. Kranj: Moderna organizacija. Str. 470–476.
- Žurga**, Gordana. 1997b. Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. Ljubljana: Slovensko politološko društvo. Str. 259–268.
- Žurga**, Gordana. 1997c. Vloga informacijske tehnologije pri uvajanju načel novega upravljanja javnega sektorja. Ljubljana: Center vlade za informatiko (Indo '97). Str. 73–78.
- Žurga**, Gordana. 1995. Strategije razvoja informacijskih sistemov s poudarkom na informacijskih sistemih direktorjev. Ljubljana: Ekonomska fakulteta. Magistrsko delo.



## STVARNO IN IMENSKO KAZALO

- A**  
ad hoc analize, 104, 114
- B**  
Bangemann  
    1997a, 68  
    1997b, 68, 77  
Banovec  
    1998, 11  
    1999, 62  
Bavec, 1999, 18  
Berry in Wechsler, 1995, 45  
birokratski model, 25  
Bleicher, 1992, 105  
Blondel, 1995, 19, 40  
Bošković, 1999, 24  
Brosnahan, 1999, 24  
Bryson in Alston, 1996, 42  
Byars, 1987, 41, 43
- C**  
Carneiro, 1999, 19  
Carter, 1994, 97  
Cats-Baril, 1994, 60  
Cetinski, 1999, 76  
Corte-Real, 1996, 11  
Cullis in Jones, 1992, 10
- D**  
delovna izvedba, 19  
    indikator delovanja, 95  
    kazalnik delovanja, 95, 96  
    merilo, 95  
    merjenje delovne izvedbe, 94  
    poročanje, 103, 104  
    standardi, 97  
    stopnja, 86  
delovni proces, 51  
    informatizacija, 60  
    prenova, 62  
Deyhle, 1997, 42  
Drucker  
    1989, 23  
    1990, 23, 26, 64  
državna uprava, 10, 11  
    kakovost, 34  
    nevtralnost, 41  
    nove paradigme delovanja, 23  
    podjetniška uprava, 17  
    storitve državne uprave, 17  
    vloga, 17, 18
- E**  
Earl, 1989, 63  
EFQM, 36  
    1995, 36, 99  
    ocenjevanje organizacije, 98,  
    99–100  
elektronska uprava, 74  
    tipologija storitev elektronske  
    uprave, 74  
elektronsko poslovanje, 69, 75  
    in oblike povezovanja, 75  
evalvacija, 20  
Evropska komisija, 1999, 74
- F**  
Ferfila  
    1994a, 9, 19  
    1994b, 9  
Ferlie et al., 1996, 40, 44  
Florjančič in Vukovič, 1998, 82, 85, 95  
funkcije uprave, 11, 14, 15  
funkcije vlade, 13, 14
- G**  
Gilliland in Langdon, 1998, 85, 86, 91,  
92  
globalizacija, 17  
Grad  
    1994a, 13  
    1994b, 11  
    1997, 13  
Graddick in Lane, 1998, 88, 102

- Green, 1995, 24  
 Gričar  
   1994, 65  
   1999, 75  
 Groznik in Kovačič, 1999, 67, 68, 69  
 Gualtieri, 1998, 64, 65, 66, 67, 72, 73  
 Gulič in Praper, 1998, 12, 17  
 Györköös, 1998, 65, 67
- H**  
 Hopwood, 1994, 84  
 Huijgevoort in Pekdemir, 1996, 95, 96
- I**  
 informacije  
   organiziranje informacijskih tokov, 60  
   procesiranje informacij v državni upravi, 61  
   vsebnost informacije v strukturi izdelka in/ali storitve, 63  
 informacijska družba, 65, 66  
   Bangemannovo poročilo, 67, 68  
   Bonska deklaracija, 67, 68  
   Evropska unija, 67  
   izzivi, 68  
   Slovenija, 68, 69  
   Zelena knjiga o zblizevanju, 67  
 informacijska tehnologija, 65, 59  
   in storitve državne uprave, 73  
   podpora delovnih procesov, 63  
   značilnosti novih informacijskih tehnologij, 65  
 vključenost javnih menedžerjev v  
   procesiranje informacij, 71, 105  
   vpliv na strategijo poslovnega sistema, 70  
   vplivi na proces oblikovanja politik in demokratizacijo, 72  
 informacijski proces, 61  
 internet, 76  
   virtualni pravni prostor, 77  
   virtualni prostor za poslovanje, 77  
   virtualni prostor za učenje, 77  
 izvršilna oblast, 13, 14
- J**  
 Jaklič et al., 1999, 66  
 javna administracija, 25
- javni menedžment, 25  
   nadaljnje usmeritve, 117  
   prvine javnega menedžmenta, 26  
 javni sektor, 9, 10
- K**  
 Kajzer in Marn, 1981, 28, 28, 30  
 Kanter in Summers, 1994, 93  
 Kavčič  
   1991, 105  
   1994, 38  
 Kiernan, 1996, 24  
 Kinlaw, 1989, 88  
 Koehler in Pankowski, 1997, 46  
 Kralj in Žurga, 1996, 114
- L**  
 Lane, 1995, 83  
 Lang, 1998, 46  
 Lepsinger in Lucia, 1997, 89, 90, 91  
 Lesjak, 1990, 27, 64  
 Lunde, 1996, 106, 107
- M**  
 Mayer, 1994, 42  
 McCubbrey, 1998, 76  
 merilo, 95  
   konsistentnost merila, 97  
   kriterijska validnost, 97  
   opredeljevanje meril, 97  
   strukturna validnost, 97  
   vsebinska validnost, 97  
   proces določanja meril, 102, 103  
 merjenje delovne izvedbe, 94  
 model informacijskega sistema  
   spremljanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave  
   izhodišča, 109  
   kategorije, 109–111  
   menedžerski del, 112  
   organiziranje informacijskih tokov, 113, 114  
   pregledovanje informacij, 114  
   slika, 110  
   transakcijski del, 112  
   uporabniki informacij, 114  
 model izboljševanja uspešnosti in učinkovitosti državne uprave  
   obseg državne uprave, 32



- poraba državne uprave, 33
  - razvoj državne uprave, 31
  - slika, 24
  - model poslovne odličnosti, 36
  - Možina, 1994, 71
  - Mumford, 1990, 38, 39
- N**
- Neely, 1997, 83, 86, 94, 102
  - novi javni menedžment, 49
    - delovni procesi, 51
    - informacijska tehnologija in informacijski sistem, 59
    - model 1
    - Zagotavljanje učinkovitosti, 53
    - model 2
    - Ploščenje in decentralizacija, 54
    - model 3
    - Vzpostavljanje poslovne odličnosti, 55
    - model 4
    - Usmerjenost v zagotavljanje javnih storitev, 56
    - modeli, 53
    - odzivnost, 50
    - razširjenost, 57
    - usmerjenost k rezultatom, 50
    - usmerjenost k strankam, 51
    - zadovoljstvo strank, 51
    - zadovoljstvo zaposlenih, 51, 52
- O**
- O'Connell, 1997, 102
  - OECD
    - 1996a, 93, 95, 96
    - 1996b, 50
    - 1997, 41
    - 1999, 21
  - organizacije
    - cilji, 39, 43
    - na informacijah zasnovane organizacije, 23
    - poslanstvo, 42
    - strategija, 43
    - vizija, 42
  - organizacijska kultura, 37
    - nove vrednote, 38
    - subkultura, 38
- Osborne in Gaebler, 1992, 23, 25, 46, 56, 58
- P**
- Piganiol, 1998, 41
  - poslovni sistem, 26
    - reprodukcijski, upravljavski in informacijski proces, 28–30
  - Posvet o preobrazbi slovenske javne uprave
    - Drugo medresorsko posvetovanje, 1997, 17
  - pristojnosti in odgovornosti, 12, 39, 40
  - Pučko, 1991, 42, 44
  - Pusić, 1995, 10, 13, 16, 19, 21, 39, 46, 62
- R**
- razmerje med politiko in upravo, 41
  - Reilly in McGourty, 1998, 89
  - Reinermann
    - 1991, 61, 71, 72
    - 1995, 73
  - Ridley, 1996, 41
  - Ring in Perry, 1985, 44, 45
  - Rus, 1994, 25, 26
- S**
- Schein, 1992, 37, 38
  - Schick, 1999, 102, 117
  - Setnikar Cankar, 1998, 62, 96, 97
  - Shand in Arnberg, 1996, 17, 108
  - sistemi za podporo odločanju, 59, 105
  - Smither, 1998, 85, 88, 89
  - spremljanje delovanja, 81
    - celovito ocenjevanje posameznika, 90, 91
    - dinamični model, 82
    - lastništvo podatkov, 91
    - pogoji in omejitve, 93
    - posameznika, 88
    - timov, 89
    - vidiki delovanja, 83
    - vodstva, 88, 102
    - vrednotenje delovne izvedbe, 92
    - zavedanje pravičnosti, 86
  - spremljanje delovanja organizacije, 84, 86
    - anticipativni pristop, 85

- informacijski sistem, 104  
 instrumenti, 103  
 kurativni pristop, 85  
 mnenjske raziskave, 106, 107  
 ocenjevalni list Kaplana  
 in Nortona, 87  
 ocenjevanje organizacije, 98,  
 99–101  
 poročanje, 103, 104  
 pretok informacij, 97  
 preventivni pristop, 84  
 pristopi, 84  
 razvoj sistema, 94  
 vrednostni pregled organizacije,  
 85  
 zunanji pregledi poslovanja, 107  
 stranke državne uprave, 17  
   mnenjske raziskave, 106, 107  
   pričakovanja, 30, 34  
 strategija, 43  
*Strateški plan razvoja skupnega dela*  
*informacijskih sistemov državne*  
*uprave, 1997, 15*  
 strateško planiranje, 42  
   proces, 42  
 strateško upravljanje, 41  
   dejavniki, 45  
   faze, 42  
 Swanson in Holton, 1999, 97, 104
- T**
- Thoenig, 1999, 20, 108, 117  
 Trpin, 1995, 11, 14  
 Trstenjak, 1997, 13  
 Turk, 1979, 27, 28
- U**
- učinkovitost, 19, 82
- upravljanje delovne izvedbe, 91  
   povratne informacije, 92  
   razvoj sistema, 92  
   sestavine sistema, 91  
   vrednotenje delovne izvedbe,  
   92  
 Uredba o načinu poslovanja organov  
 javne uprave s strankami, 2001,  
 107  
 uspešnost, 19, 82  
 uspešnost in učinkovitost  
 državne uprave, 19, 31  
 Ustava RS, 14
- V**
- vodje  
   nove značilnosti, 24  
   tradicionalni pristop, 46  
   transformacijsko vodenje, 46, 47  
 Vogel, 1999, 78
- Z**
- Zakon o javnih financah, 10  
 Zakon o organizaciji in delovnem  
 področju ministrstev, 12  
 Zakon o splošnem upravnem  
 postopku, 12, 15, 16  
 Zakon o upravi, 13  
 Zakon o Vladi RS, 13  
 Zwass, 1998, 75
- Ž**
- Žurga  
   1995, 63, 65  
   1997a, 50  
   1997b, 81  
   1997c, 49  
   2000, 109